



Territorialisation de la politique industrielle et croissance inclusive en Afrique du Nord



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

Territorialisation de la politique industrielle et croissance inclusive en Afrique du Nord



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

Pour commander des exemplaires du rapport sur la *Territorialisation de la politique industrielle et croissance inclusive en Afrique du Nord* par la Commission économique pour l'Afrique, veuillez contacter :

Section des publications
Commission économique pour l'Afrique
Menelik II Avenue
B.P. 3001
Addis-Abeba, Éthiopie
Tél : +251 11 544-9900
Télécopie : +251 11 551-4416
Courriel : ecainfo@uneca.org
Web : www.uneca.org

© 2017 Commission économique pour l'Afrique
Addis-Abeba, Éthiopie

Tous droits réservés
Première édition : août 2017

La reproduction, en tout ou en partie, de la teneur de cette publication est autorisée. La Commission demande qu'en pareil cas, il soit fait mention de la source et que lui soit communiqué un exemplaire de l'ouvrage où sera reproduit l'extrait cité.

Conception et impression: Groupe de la publication et de l'impression de la CEA, Addis-Abeba, certifié ISO 14001:2004.
Imprimé sur du papier sans chlore

Photo de couverture: www.shutterstock.com

Table des matières

Avant-propos	viii
1. Introduction générale	1
2. Revue de la littérature : territorialisation et croissance inclusive	4
2.1. Croissance inclusive	4
2.2. Territoire et développement inclusif	6
2.2.1 Territoire et développement	6
2.2.2 Le cas du territoire dans la politique industrielle	12
3. Territorialisation de la politique industrielle : quelques faits stylisés pour le cas d'Afrique du Nord	15
3.1. Aperçu de la politique industrielle en Afrique du Nord	15
3.1.1. Transformation structurelle de l'économie : quelques chiffres clés	15
3.1.2. Grands axes de la politique industrielle	22
3.2. Territoire et politique industrielle en Afrique du Nord	28
3.2.1. Répartition régionale de l'activité industrielle : chiffres clés	28
3.2.2. Modes de gouvernance de la politique industrielle au niveau macroéconomique	31
4. État de la territorialisation de la politique industrielle : analyse approfondie, Algérie, Maroc et Tunisie	46
4.1. Développement inclusif : quelques chiffres clés	46
4.2. Rôle des institutions locales dans la conception et la mise en œuvre de la politique industrielle	52
4.2.1. Institutions locales	52
4.2.2. Décentralisation et rôle des collectivités territoriales	53
4.2.3. Rôle des services déconcentrés sectoriels de l'État	57
4.2.4. Rôle des établissements publics au niveau territorial	58
4.2.5. Rôle du Représentant territorial de l'État (RTE): rôle à vocation générale et coordination au niveau territorial	58
4.2.6. Synthèse : Rôle du territoire dans les politiques de développement économique et acteurs territoriaux de la politique industrielle	60
4.3. Rôle des institutions locales dans la conception et la mise en œuvre de la politique industrielle	61
4.4. Conclusion: quelle dimension inclusive de la politique industrielle dans ces trois pays?	65
4.4.1. Cas de l'Algérie	66
4.4.2. Cas du Maroc	68
4.4.3. Cas de la Tunisie	69
5. Conclusion générale : quelques pistes de recommandations pour rendre la politique industrielle plus inclusive	71
Algérie	72
Maroc	73
Tunisie	75
Références bibliographiques	77

Territorialisation de la politique industrielle et croissance inclusive en Afrique du Nord

Cette étude a été réalisée sous la direction de Zoubir Benhamouche, économiste au Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord (Commission économique pour l'Afrique-CEA). Elle a bénéficié de la contribution des participants à la réunion ad hoc d'experts sur le thème « Territorialisation de la politique industrielle et croissance inclusive », organisée par le Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord. Cette réunion s'est déroulée à Tunis, les 24 et 25 novembre 2016.

Qu'il nous soit donc permis de remercier tous ceux qui ont œuvré à la finalisation de cette étude, à savoir les participants à la réunion ad hoc d'experts, Mme Zouhour Karray et M. Younes Sekkouri, consultants auprès du Bureau, M. Salem Sebbar, knowledge management officer et M. Mohammed Mosseddek, assistant de recherche principal.

Tableaux

Tableau 1	Taux de chômage global (en pourcentage).....	1
Tableau 2	Taux de chômage des 15- 24 ans (en pourcentage)	1
Tableau 3	Évolution de l'Indice de développement humain IDH).....	2
Tableau 4	Taux de pauvreté absolue en % de la population.....	2
Tableau 5	Taux de croissance (en pourcentage)	2
Tableau 6	Part des principaux produits exportés dans les exportations totales en 2014 (en pourcentage).....	3
Tableau 7	Part des principaux produits exportés dans les exportations totales en 2014 (en pourcentage).....	3
Tableau 8	Institutions et acteurs de la politique industrielle dans les pays d'Afrique du Nord.	33
Tableau 9	Mécanismes de conception, concertation, pilotage et mise en œuvre et instruments de financement de la politique industrielle dans les pays d'Afrique du Nord	42
Tableau 10	Évolution de quelques Indicateurs de développement social et humain	47
Tableau 11	Compétences, organes de gouvernance, ressources et moyens d'action des instances décentralisées au Maroc, en Algérie et en Tunisie	55
Tableau 12	Rôle du territoire dans les politiques de développement économique, territoire pertinent et principaux acteurs territoriaux en lien avec la politique industrielle au Maroc, en Algérie et en Tunisie	61

Figures

Figure 1	Taux de croissance du PIB, 1998 - 2015	16
Figure 2	Composition sectorielle du PIB	17
Figure 3	Évolution de l'exportation des biens en services en % du PIB.....	18
Figure 4	Structure des exportations de biens	19
Figure 5	Contribution des industries dans les grandeurs économiques industrielles au Maroc en 2014.....	20
Figure 6	Transformation structurelle du secteur manufacturier en Tunisie, 1983-2014.....	21
Figure 7	Répartition de l'emploi par secteur d'activité	22
Figure 8	Répartition régionale de l'activité industrielle au Maroc (2014).....	28
Figure 9	Répartition régionale des entreprises industrielles (employant plus de 10 personnes), des emplois correspondants et des IDE en Tunisie (2012).....	29
Figure 10	Zoom sur la répartition des entreprises industrielles (employant plus de 10 personnes), des emplois et des IDE des gouvernorats du littoral en Tunisie (2012)	29
Figure 11	Évolution de l'indice de développement humain, 1985 - 2014	46
Figure 12	Taux de Chômage (% de la population totale).....	49
Figure 13	Taux de chômage par gouvernorat en Tunisie, 2015.....	50
Figure 14	Taux de pauvreté par région au Maroc en 2007 et Taux de pauvreté en 2010 par gouvernorat en Tunisie	51
Figure 15	Indicateur de développement Régional (IDR) en Tunisie de l'année 2015.....	52

SIGLES ET ABREVIATIONS

AMDI	Agence marocaine de développement des investissements
AMDIE	Agence marocaine de développement des investissements et des exportations
ANAPEC	Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences
ANDI	Agence nationale de développement de l'investissement
ANDPME	Agence nationale de développement de la petite et moyenne entreprise
ANIREF	Agence nationale de l'intermédiation et de la régulation foncière
ANPME	Agence nationale pour la promotion de la petite et moyenne entreprise
API	Agence de promotion de l'industrie
APII	Agence de promotion de l'industrie et de l'innovation
APC	Assemblée populaire de la commune
APW	Assemblée populaire de la Wilaya
AREP	Agence régionale d'exécution des projets
BSTP-Centre	Bourse algérienne de sous-traitance et du partenariat du centre
CCG	Caisse centrale de garantie
CCIS	Chambres de commerce, d'industrie et de services
CEPEX	Centre de promotion des exportations
CGEM	Confédération générale des entreprises du Maroc
CL	Collectivité locale
CONNECT	Confédération des entreprises citoyennes de Tunisie
CRI	Centre régional d'investissement
CT	Collectivité territoriale
FDI	Fonds de développement industriel
FMI	Fonds monétaire international
FOPRODI	Fonds de promotion et de décentralisation industrielle
FPI	Fonds de promotion des investissements
GPBM	Groupement professionnel des banques du Maroc
GUD	Guichet unique décentralisé
IDE	Investissements directs étrangers
IDH	Indice de développement humain
IDR	Indicateur de développement régional
IME	Industries mécaniques et électriques
INS	Institut national de la statistique
ITCEQ	Institut tunisien de la compétitivité et des études quantitatives
ITHCC	Industrie du textile, de l'habillement et des cuirs et chaussures
MENA	Middle East and North Africa- Moyen Orient et Afrique du Nord
MICIEN	Ministère de l'industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique
OCP	Office chérifien des phosphates
OFPPT	Office la formation professionnelle et de la promotion du travail
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMPIC	Office marocain de la propriété industrielle et commerciale
PAI	Plan d'accélération industrielle

PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PMN	Programme de mise à niveau
PNEI	Pacte national d'émergence industrielle
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RTE	Représentant territorial de l'État
SDL	Société de développement local
SDR	Société de développement régional
SEGMA	Service de l'État géré de manière autonome
SICAR	Société d'investissement à capital risque
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TPME	Très petites, petites et moyennes entreprises
UE	Union européenne
UTICA	Union tunisienne pour l'industrie, le commerce et l'artisanat

Avant-propos

L'industrialisation reste une priorité pour les pays d'Afrique du Nord, même si tous les pays n'ont pas connu la même trajectoire. Si l'Égypte, le Maroc et la Tunisie ont su dynamiser leur tissu industriel et exporter des biens industriels, les économies de l'Algérie, la Mauritanie et le Soudan sont toujours dominées par les ressources naturelles.

L'industrialisation est un facteur clé de la transformation structurelle dont les pays de la sous-région ont besoin pour diversifier leurs économies et réduire la volatilité de leur croissance. La transformation structurelle est également clé pour répondre aux nombreux défis sociaux auxquels ils sont confrontés, comme le chômage, notamment celui des plus jeunes et des qualifiés. En 2014, le taux de chômage des jeunes a dépassé 20% dans l'ensemble des pays de la sous-région. Des taux aussi élevés posent la question du degré d'inclusion de la croissance économique en Afrique du Nord. En effet, les pays d'Afrique du Nord ont réalisé des progrès notables dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), mais des efforts restent à fournir en termes de développement inclusif, à travers notamment la réduction des disparités régionales en termes de pauvreté et d'accès au marché du travail.

Le rapport traite de la contribution de la politique industrielle à un développement économique plus inclusif. Il examine aussi la territorialisation de la politique industrielle pour comprendre dans quelle mesure la prise en compte du territoire, dans la conception, la mise en œuvre et le pilotage de la politique industrielle, permet de générer une croissance inclusive.

Il dresse, par ailleurs, un état des lieux de la politique industrielle en Afrique du Nord, et examine la territorialisation de la politique industrielle dans trois pays (Algérie, Maroc, et Tunisie). Il met aussi en évidence le fait que ces trois pays, à des degrés divers, ne disposent pas d'architecture institutionnelle (notamment en termes de gouvernance locale) adéquate pour faire du territoire un acteur à part entière du développement industriel. La politique industrielle obéit toujours à une approche verticale descendante. Cette approche ne permet pas d'exploiter aux mieux les capacités et ressources locales. Par ailleurs, elle ne tient pas compte des spécificités territoriales. Le rapport conclut sur des recommandations susceptibles d'accroître l'efficacité de la territorialisation et de la politique industrielle dans la perspective d'un développement économique plus inclusif.

Omar Ismael Abdourahman

Directeur par intérim

Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord (CEA-AN)

1. Introduction générale

L'Afrique du Nord fait face à de nombreux enjeux en matière de développement économique et social, et notamment celui de l'emploi, avec un taux de chômage qui dépasse 10 % dans la majorité des pays de la sous-région (Tableau 1).

Tableau 1 : Taux de chômage global (%)

	2010	2011	2012	2013	2014
Algérie	10	10	11	9,8	9,5
Égypte	9	12	12,7	13,2	13,2
Maroc	9,1	8,9	9	9,2	10,2
Mauritanie	31,1	31,1	31,1	31,1	31
Soudan	14,6	14,6	14,6	14,6	14,8
Tunisie	13	18,3	14	13,3	13,3

Source : Base de données de la Banque mondiale (World Development Indicators), Août 2016.

Le chômage affecte davantage les jeunes (Tableau 2), avec un taux dépassant 20 % dans l'ensemble de pays en 2014.

Tableau 2 : taux de chômage des 15- 24 ans (%)

	2010	2011	2012	2013	2014
Algérie	22,20	22,50	26,30	20,40	20,00
Egypte	26,30	33,90	37,90	41,70	42,00
Maroc	17,70	17,80	18,50	18,40	20,20
Mauritanie	46,70	46,70	46,50	46,60	46,60
Soudan	22,80	22,70	22,70	23,00	23,30
Tunisie	29,40	42,70	32,80	31,30	31,80

Source : Base de données de la Banque mondiale (World Development Indicators), Août 2016.

En matière de développement humain, les pays d'Afrique du Nord ont enregistré des progrès notables dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Tous les pays ont consenti des efforts importants pour ce qui est de l'investissement dans le capital humain, contribuant à une diminution substantielle de la pauvreté (Tableau 3).

Tableau 3 : Évolution de l'Indice de développement humain (IDH)

	Rang Mondial en 2014	IDH 1990	IDH 2000	IDH 2010	IDH 2014
Algérie	83	0,574	0,640	0,725	0,736
Libye	94	0,679	0,731	0,756	0,724
Egypte	108	0,546	0,622	0,682	0,690
Maroc	126	0,457	0,528	0,611	0,628
Mauritanie	156	0,373	0,442	0,488	0,506
Soudan	167	0,331	0,400	0,465	0,479
Tunisie	96	0,567	0,654	0,714	0,721

Source : Le rapport de développement humain (2015) publié par le PNUD.

Il existe toutefois des disparités entre les pays en matière de réduction de la pauvreté (tableau 4), avec de moins bonnes performances pour les Pays les Moins Avancés (PMA).

Tableau 4 : Taux de pauvreté absolue en pourcentage de la population

	Algérie	Égypte	Libye	Mauritanie	Maroc	Soudan	Tunisie
Taux	0,4	4,4	N/A	25,9	0,3	26	3,8

Source : Rapports nationaux d'évaluation des OMD

Une croissance économique élevée et soutenue reste le meilleur moyen de réduire la pauvreté (Kraay, 2004).

En termes de croissance du PIB, les performances des pays de la sous-région sont variables (Tableau 5). Qui plus est, la croissance reste volatile, en raison notamment d'une dépendance aux ressources naturelles.

Tableau 5 : Taux de croissance (en pourcentage)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Algérie	3,6	2,9	3,4	2,8	3,8	3,8
Egypte	5,2	1,8	2,2	2,1	2,2	4,2
Mauritanie	4,3	4	7	5,7	6,4	3,1
Maroc	3,8	5,2	3	4,7	2,4	4,4
Soudan	5,2	1,9	1,4	4,4	3,6	3,5
Tunisie	3	-1,9	3,7	2,4	2,3	0,8
Afrique du Nord (hors Libye)	4,3	2,4	2,7	3	2,9	3,8
Afrique	5,2	0,9	5,3	3,4	3,1	3,7

Sources : Données compilées des administrations nationales, Croissance Afrique UNDESA octobre 2015, Croissance Afrique du Nord calcul CEA.

Par ailleurs, les économies de la région demeurent encore insuffisamment diversifiées, en termes d'exportations. Leur croissance est tributaire de secteurs primaires ou de ressources naturelles. L'Algérie, le Soudan, la Mauritanie ont des exportations extrêmement concentrées sur des produits à faible valeur ajoutée (Tableau 6).

Tableau 6 : Part des principaux produits exportés dans les exportations totales en 2014 (en pourcentage)

Algérie	Hydrocarbures	95
Mauritanie	Or, pêche, fer	78
Soudan	Pétrole, or, animaux	77

Source : données nationales (Instituts de statistiques)

À l’opposé, Maroc et la Tunisie ont amorcé une diversification relative de leurs exportations (Tableau 7). Les biens d’équipements représentent plus de 16 % des exportations dans les deux pays, et les biens de consommation plus de 28 %.

Tableau 7 : Part des principaux produits exportés dans les exportations totales en 2014 (%)

	Maroc	Tunisie
Biens d’équipement	16,77	16,95
Matières premières et demi-produits	17,81	29,91
Biens de consommation	28,89	32,75
Alimentation	17,81	7,21

Source : données nationales (Instituts de statistiques).

La relativement faible diversification des économies nord-africaines est un frein majeur au développement de la sous-région. Les économies de la région ne parviennent pas à s’engager dans un sentier de croissance endogène, soutenue, à même : i) d’exploiter le potentiel de croissance, ii) de générer des revenus suffisants et stables pour financer le développement, iii) de créer des emplois décents pour absorber le flux des jeunes diplômés, iv) de créer un effet d’entraînement sur les capacités d’innovation de la sous-région, et v) d’exploiter au mieux les ressources sur l’ensemble du territoire.

Dans le processus de développement économique, la transformation structurelle, c’est-à-dire la réallocation des ressources (travail et capital) des secteurs les moins productifs vers les secteurs les plus productifs, est un déterminant important de la croissance économique (voir par exemple McMillan, Rodrik et Verduzco-Gallo (2014) ¹). Dans ce processus de transformation structurelle, l’industrie joue un rôle essentiel. Cependant, elle est, à des degrés divers selon les pays, le parent pauvre des politiques de développement des pays de la sous-région. Pour s’insérer au mieux dans la mondialisation et répondre aux défis que pose une croissance mondiale plus turbulente, l’Afrique du Nord doit accélérer sa transformation structurelle et adopter une gouvernance des politiques de développement plus adaptée à ce contexte. La mondialisation, parmi d’autres facteur, a en effet remis en cause les politiques de développement conçues et mises en œuvre selon l’approche verticale descendante (top down) ; le territoire est plus que jamais un espace critique de conception, de mise en œuvre et de pilotage des politiques de développement.

¹ 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.

Ce rapport est la première étape d'un programme de travail initié par la CEA, par le biais de son Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord, sur la territorialisation de la politique industrielle et la croissance inclusive. Par territorialisation des politiques de développement, nous entendons sa sensibilité aux spécificités du territoire, et la place qu'elle accorde à la participation des acteurs territoriaux à la formulation ou à l'implantation des politiques publiques.

Il a pour objet d'analyser dans quelle mesure la territorialisation de la politique industrielle peut permettre non seulement d'accélérer le processus de transformation structurelle des pays de la sous-région, mais également de contribuer à une croissance plus inclusive.

Ce rapport s'articule comme suit. Dans une première section, nous procédons à une revue de la littérature pour définir un référentiel en matière de territorialisation et de croissance inclusive. Dans une deuxième section, nous dressons un état des lieux de la politique industrielle en Afrique du Nord, et sa territorialisation. Dans une troisième section, nous examinons plus en détail le cas de trois pays (Algérie, Maroc et Tunisie). Nous analysons le rôle de la territorialisation de la politique industrielle face à l'impératif de la croissance inclusive. Une dernière section conclue avec des recommandations sur les réformes à mettre en œuvre afin que la politique industrielle génère une croissance plus inclusive dans la sous-région.

2. Revue de la littérature : territorialisation et croissance inclusive

2.1. Croissance inclusive

La réduction de la pauvreté nécessite une croissance soutenue dans le temps, comme l'ont montré de nombreux travaux (Deininger et Squire, 1998, Dollar et Kraay, 2002). Selon Kraay (2004), la croissance du revenu moyen explique 70 % de la variation de la réduction de la pauvreté à court terme, et près de 97 % à long terme. Cependant, la croissance est intrinsèquement génératrice d'inégalités à court terme, du fait notamment que certains individus parviennent à exploiter mieux que d'autres les opportunités de création de richesse. La croissance peut aussi être source d'inégalités si elle est géographiquement localisée, ou si elle exclut certaines populations, du fait de leurs origines ethniques par exemple. À court terme, les inégalités peuvent alimenter la croissance, en permettant, par exemple, à une industrie intensive en main d'œuvre non qualifiée, de bénéficier de bas salaires. Bien évidemment les politiques publiques ont impact sur le degré d'inégalités générées au cours du processus de croissance économique.

À long terme, la pauvreté et les inégalités peuvent constituer un frein important à la croissance, comme l'ont montré par exemple Lanchoyichina et Lundstrom (2009), Berg et Ostry (2011). La redistribution des fruits de la croissance pour réduire la pauvreté et les inégalités peut donc contribuer à une croissance soutenue dans le temps (Lopez, 2004)). Le terme de « croissance favorable aux pauvres » (pro poor growth) a alors rapidement fait son chemin dans la littérature. Une croissance favorable aux pauvres est une formulation générique qui donne lieu à au moins deux définitions. La première considère l'effet sur la pauvreté en terme absolu : la croissance est favorable aux pauvres lorsqu'elle contribue à réduire le taux de pauvreté. Une seconde définit l'impact de la croissance sur la pauvreté en termes relatifs : la croissance est favorable aux pauvres lorsque le revenu des plus pauvres croît plus vite que celui du reste de la population, autrement dit lorsqu'elle réduit les inégalités. Si l'on prend la première définition, une politique de redistribution ciblée en faveur des plus pauvres permet de parvenir à une croissance inclusive. Par contre, ce n'est plus le cas dans le cadre de la deuxième définition. Réduire les inégalités suppose un accroissement suffisant du revenu des populations les plus pauvres, ce qui suppose

d'agir sur leurs capacités à accéder et profiter pleinement des opportunités d'emplois plus productifs.

En ce qui concerne la croissance inclusive, il existe de nombreuses définitions. White (2012) en relève plusieurs dans la littérature : une distribution de revenu plus égalitaire, une réduction de la pauvreté absolue, une internalisation des externalités générées par la croissance, une plus grande égalité dans l'accès aux opportunités générées par la croissance (accès à l'éducation, au financement, etc.), ou une réduction des inégalités Nord-Sud. Pour les besoins de cette étude, seules les quatre premières nous intéressent. Les deux premières renvoient à la définition de la croissance favorable aux pauvres. Les deux suivantes font appel à des notions plus larges qui identifient la complexité de la dimension « inclusion ».

Le rapport *Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development* de la Commission sur la croissance et le développement (2008), relève que le concept d'inclusion englobe l'équité, l'égalité et la protection dans l'accès et la transition à l'emploi. Globalement, l'emploi productif est un pilier central dans la définition de la croissance inclusive.

L'inclusion est souvent définie à partir d'un ou plusieurs résultats (hausse du revenu par exemple), mais elle peut également englober le processus menant à ces résultats. La croissance inclusive renvoie à la fois au rythme de croissance et à la structure de celle-ci. Une croissance forte et soutenue dans le temps est nécessaire pour réduire la pauvreté, mais n'est pas nécessairement suffisante pour être inclusive. Si par exemple la croissance est localisée géographiquement ou peu diversifiée, elle n'affectera certainement qu'une partie réduite de la population. Par ailleurs, la croissance peut créer beaucoup d'emplois qui peuvent être peu productifs ou être détruits avec le temps. L'inclusion englobe ainsi une dimension productive à la fois statique et dynamique. L'inclusion englobe également une transformation structurelle de l'économie qui permet à une population la plus large possible de : i) trouver une opportunité d'emploi dans laquelle leurs qualifications peuvent être pleinement utilisées ii) s'adapter au progrès technologique et donc au processus de création-destruction d'emplois qu'il occasionne; iii) créer de nouvelles opportunités d'emplois; iv) utiliser aux mieux les ressources disponibles.

Khan (2007), à travers quelques études de cas, montre que le changement structurel à même de réduire la pauvreté est notamment caractérisé par un accroissement rapide de l'emploi industriel et une baisse importante de l'emploi agricole au profit de l'emploi rural non agricole, ou alors une expansion de l'emploi agricole quand le secteur moderne ne parvient pas à absorber le travail. A l'opposé, Melamed et al (2011) ont étudié 12 cas de pays (sur la période couvrant les années 1980) où la croissance a eu un impact sur la pauvreté. Ils montrent que dans la majorité des cas, l'emploi dans le secteur des services s'est accru, et l'emploi industriel dans la moitié des cas. L'emploi agricole n'a augmenté que dans la moitié des cas quant à lui. Quoiqu'il en soit, la transformation de la structure de l'économie est une donnée importante pour la croissance économique. Imbs and Wacziarg (2003) mettent en évidence le fait qu'il n'existe aucun pays ayant enregistré une croissance soutenue sur le long terme sans une transformation structurelle.

L'inclusion concerne également le processus engendrant la croissance, et peut alors se comprendre en termes de participation dans les orientations prises par cette dernière, et dans les processus de décision menant aux choix de politiques publiques. Ainsi la croissance inclusive peut également être vue comme un processus participatif, ce qui est d'autant plus important qu'il s'agit d'une exploitation efficace des ressources existantes et de développement d'autres ressources dans le temps. Il s'agit donc d'identifier les sources potentielles de la croissance et les contraintes qui pèsent sur celle-ci. Cela suppose donc non seulement de combiner des politiques

publiques au niveau macro et micro-économique, mais également de disposer d'une gouvernance publique adaptée. La décentralisation est ainsi devenue importante pour la croissance inclusive. Au-delà de l'impact qu'elle peut avoir sur les « résultats », elle permet une « inclusion » des citoyens dans le processus de création de richesse. Qui plus est, l'existence d'externalités dans le processus de développement, au niveau local, requiert une gouvernance des politiques publiques qui permet d'exploiter au mieux ces externalités. En ce qui concerne la décentralisation et la pauvreté, le lien empirique n'est pas clairement établi. Par exemple, Jutting et al. (2004) ont réalisé une étude de cas sur 19 pays et montré que l'impact de la décentralisation sur la pauvreté a été positif dans certains cas et négatif dans d'autres. La décentralisation agit sur la pauvreté via l'impact des politiques de développement local sur la croissance (via notamment de meilleurs services et infrastructures au niveau local, une mobilisation efficace des ressources, etc.). Celui-ci dépend à son tour de la qualité de la gouvernance locale, avec notamment une représentation politique au niveau local, une administration locale efficace et redevable devant les citoyens, une participation effective des citoyens au processus de décision publique, un partenariat public-privé-communautés qui soit efficace, et une capacité des institutions locales à mobiliser des ressources et à les orienter vers l'investissement productif. Ainsi, la qualité de la Gouvernance publique et les spécificités des pays sont très importantes pour évaluer l'impact de la décentralisation sur le degré d'inclusion de la croissance économique.

2.2. Territoire et développement inclusif

Le terme « territoire » trouve son origine dans le latin « jus terrendi », qui signifie celui qui détient le droit de terrifier. Historiquement le concept découle des notions de pouvoir et de domination. La définition contemporaine du terme « territoire » dépend du contexte social, politique, culturel et linguistique. Il existe, à cet effet, deux approches : l'approche anglo-saxonne et le système institutionnel français.

Neil Brenner (1999) définit le territoire en prenant en compte l'évolution du capitalisme. Il introduit la notion de (de)-territorialisation pour rendre compte de la diminution des formes territoriales de régulation au profit d'une grande fluidité des échanges. La notion de (re)-territorialisation a, en effet, été avancée par l'auteur pour exprimer la nécessité de déploiement du capitalisme, de nouvelles formes de régulations territoriales, mais à d'autres échelles que les États (métropoles, régions, etc.).

Si cette conception anglo-saxonne de territoire se présente comme une réponse aux crises occasionnées par l'extension du capitalisme (Brenner (2004), la définition du mot « territoire » dans l'environnement institutionnel français le rapproche plus du champ sémantique des politiques publiques, à travers une terminologie étendue aux notions de politiques « territoriales » ou « territorialisées ».

2.2.1 Territoire et développement

Les politiques de développement ont souvent été conçues comme des politiques « universelles » centrées sur le développement des infrastructures – routes, chemins de fer, accès à l'eau et assainissement, électrification – et sur les mécanismes et instruments d'appui financier de l'État pour attirer les grandes firmes vers les territoires les moins développés. Ces politiques de développement répondent à un besoin exprimé par les citoyens. Elles présentent aussi l'avantage de la simplicité et de la visibilité. Elles ont souvent conduit à la promotion de l'investissement dans l'infrastructure comme moyen d'améliorer l'accès au marché des régions éloignées ou de doter les zones pauvres en capital physique sous l'hypothèse que le retour sur investissement est élevé. En revanche, ces politiques orientées vers le développement des infrastructures et

l'introduction de mécanismes incitatifs, sont souvent menées selon l'approche verticale descendante (top down), de façon complètement neutre par rapport aux spécificités des territoires. Elles correspondent à ce qui est souvent qualifié de politiques « taille unique ». Comme telles, elles sont incapables d'aboutir à un développement durable (Ascani A. et al., 2012 ; Barca et al., 2011).

En effet, de nombreuses recherches ont souligné qu'en dépit d'un impact positif des politiques de développement des infrastructures, ces dernières ont souvent conduit à des phénomènes de polarisation et d'agglomération économique. Malgré les économies externes générées par ces agglomérations, elles sont également à l'origine d'une marginalisation économique croissante. De nombreuses régions périphériques où les investissements importants dans l'infrastructure ont eu lieu, tant en Europe (Vanhoudt et al., 2000 ; Puga, 2002; Dall'erba et le Gallo, 2008) que dans les pays émergents (Roberts et al. 2010 pour la Chine) illustrent bien une telle marginalisation. De même, les politiques de développement fondées sur des mécanismes d'incitations fiscales et financières au profit des entreprises, pour les motiver à s'implanter dans des régions peu industrialisées, ont montré leurs limites (Trigilia, 1992 ; Viest, 2000)). En effet, les entreprises ont été amenées à se localiser dans des régions incapables d'accueillir de tels investissements en raison du manque de ressources humaines compétentes et qualifiées, et des faiblesses institutionnelles.

L'échec des politiques de développement traditionnelles de type « taille unique », menées selon l'approche verticale descendante, pour répondre aux besoins de développement local (Barca et al., 2011), couplé à la prise de conscience croissante de l'importance des caractéristiques locales dans l'élaboration des trajectoires de développement, compromet fondamentalement l'une des principales caractéristiques des politiques mises en œuvre selon l'approche verticale descendante : la transférabilité des stratégies « universelles » à toutes les régions, indépendamment des faiblesses et des forces locales. Dans ce contexte, le recours aux options politiques alternatives de développement économique régional selon l'approche verticale ascendante (Pike et al., 2006)) reste une alternative, et ceci en dépit de l'absence d'une base théorique claire soutenant l'approche susmentionnée (Barca, Crescenzi et Rodríguez-Pose, 2011)). Selon cette approche, la mise en œuvre des politiques de développement pose quelques problèmes. Dans un tel contexte, quel est le rôle du territoire ? Est-il une simple unité géographique de mise en œuvre des politiques économiques ou un acteur économique à part entière, impliqué de façon endogène dans l'ensemble du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques de développement ?

La prise en compte de la dimension territoriale dans les politiques de développement permet de distinguer entre les politiques territorialisées et les politiques territoriales (Autés, M., 1991). On parle de politiques « territoriales » dans le cas où « les politiques publiques énoncent elles-mêmes les acteurs territoriaux » (Faure et Douille, 2005). Les politiques sont dites « territorialisées » lorsque « les instances centrales deviennent sensibles à la spécificité des milieux et permettent la participation des acteurs territoriaux à la formulation ou à l'implantation des politiques publiques » (Daniel Behar, 2000).

Le « territoire » peut ainsi se définir comme « espace d'action publique, de mobilisation politique et de changement économique » (Keating et Loughlin, 1997). Une autre définition fait de lui « [...] le résultat d'un processus de construction par les acteurs » (Pecqueur, 2005). La construction porte sur le développement et la croissance, comme le souligne Scott (2003). En effet,

Scott définit le territoire comme « le nœud des processus critiques de développement et de croissance ».

Les politiques territorialisées nécessitent un redécoupage géographique, par l'État, d'actions sectorielles par le biais d'organisations ou de structures administratives réparties de manière uniforme sur le territoire de compétence. En revanche, les politiques territoriales couvrent l'ensemble des actions qui peuvent être menées au niveau de l'État central et des autorités locales afin de promouvoir la croissance et le développement des territoires composant un pays (Ménard F., 1997).

La territorialisation peut être définie comme un transfert des politiques publiques de l'État aux collectivités locales. Ces dernières sont à la fois garantes de la différenciation de l'action publique sur les territoires et chargées d'assurer une cohérence des politiques publiques sur ces mêmes territoires (Béhar D., 1997). Ainsi, la territorialisation des politiques publiques de façon générale, et le développement territorial de façon particulière, impliquent le passage d'une politique uniforme, où les mêmes règles sont applicables sur l'ensemble du territoire, à une politique intégrée spatialement, multisectorielle et adaptée aux spécificités et aux caractéristiques de chaque territoire. La contribution des acteurs locaux agissant à plusieurs niveaux (conception, mise en œuvre, suivi, évaluation, etc.) procure une valeur ajoutée locale aux efforts de développement menés au niveau national. La territorialisation accorde une importance particulière aux relations avec les citoyens et les acteurs du territoire qui seront amenés à participer, à définir et mettre en œuvre des politiques publiques en symbiose avec les besoins spécifiques à chaque territoire.

Théoriquement, la mise en œuvre de la territorialisation répond à trois exigences :

- Les échelles de découpage des territoires : il faudrait opérer le découpage du territoire de façon institutionnelle (en Tunisie par exemple, le découpage géographique administratif se fait en régions, gouvernorats et délégations);
- Les secteurs concernés : il faudrait savoir s'il s'agit d'une territorialisation partielle (qui touche un nombre limité de secteurs d'activité) ou d'une territorialisation totale se rapportant à l'ensemble des secteurs. Cela dépend du niveau de déconcentration dans le pays en question ;
- Les modalités d'association des acteurs territoriaux : cela peut varier de l'absence totale de concertation avec les acteurs territoriaux à leur association et adhésion totales à la définition et la mise en œuvre d'une politique différenciée. Cela dépend du niveau de la décentralisation du pays en question.

Ainsi, les modalités de territorialisation des politiques de développement sont étroitement liées au mode de gouvernance locale adopté par le pays en question, dans ses deux dimensions déconcentration et décentralisation. Tout dépend de la manière dont l'État central et les territoires interviennent pour concevoir et mettre en œuvre les actions publiques. Si la déconcentration permet à l'État un transfert de pouvoir interne des structures centrales vers ses propres démembrements locaux ou régionaux, elle ne concède pas toujours, des marges de manœuvre nécessaires et suffisantes à la conception et la mise en œuvre par les structures locales, de politiques publiques répondant aux spécificités des territoires. Les vertus de la déconcentration, à elle seule, se limitent à la décongestion de l'activité administrative au niveau central. De surcroît, la décentralisation est l'autre condition indispensable et complémentaire pour la mise en place d'une démarche de territorialisation des politiques publiques. En effet, la décentralisation reflète la capacité des structures locales à concevoir et mettre en œuvre les politiques publiques qui répondent aux préoccupations et aux besoins territoriaux. Elle est

d'ailleurs définie comme un transfert de pouvoir de l'État central aux collectivités locales. Ce transfert implique un changement dans la conception des politiques publiques, d'une approche verticale descendante, à une approche verticale ascendante. La parfaite connaissance des besoins spécifiques de chaque territoire par les collectivités locales fait de la décentralisation un excellent moyen de mise en œuvre de politiques publiques parfaitement adaptées aux spécificités et besoins culturels et socio-institutionnels des territoires ; ce qui se traduit par des retombées positives et une certaine efficacité en termes de développement économique territorial. En effet, la décentralisation constitue le cadre institutionnel qui a favorisé l'émergence des politiques de développement économique fondées sur les territoires. Ces formes d'intervention, dites développement économique local (*Local Economic Development-LED*) ont vu le jour, en réponse aux problèmes sociaux et économiques qui ont résulté de la persistance des problèmes de développement liés aux spécificités locales (Nel, 2001). Les programmes de développement économique local sont donc des formes d'intervention centrées sur le développement territorial inclusif. Ce sont des politiques qui portent sur les besoins et préférences spécifiques de la population locale (Paddison, 2002) sans toutefois verser dans le développement endogène qui reste autocentré, axé sur la survie et la lutte contre la pauvreté plutôt que la participation dans l'économie mondiale, la compétitivité et la recherche de marchés de niche (Binns et Nel, 1999). Ce type de développement favorable aux pauvres, ne produit pas les résultats escomptés en termes de création d'emplois et de développement économique durable (Hinderson, 2003). À l'opposé, les stratégies de développement qui combine l'approche verticale ascendante et le développement économique local recherchent l'équilibre entre quatre dynamiques interdépendantes, à savoir : 1) l'amélioration de la compétitivité des firmes locales, 2) la promotion des investissements, 3) l'amélioration du capital humain et des compétences pour le marché du travail, et 4) l'amélioration des infrastructures (Rodriguez-Pose, 2002).

Il est donc important de noter que la mise en œuvre de politiques de développement économique local dépend étroitement du niveau et du type de décentralisation retenus. Cette mise en œuvre exige une synergie entre le développement territorial et l'implication des acteurs locaux dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. En fait, les réformes de la décentralisation qui sont pilotées exclusivement par les impératifs d'exercice du pouvoir et les dispositions institutionnelles de légitimation politique, aboutissent généralement à des conseillers élus et confinés dans des rôles de délibération, pauvres en outils de développement et focalisés sur la fourniture de services et équipements locaux et de compétences administratives et fiscales (Leonard G. Romeo, 2012). Cette approche de territorialisation de l'action publique accentue les oppositions entre les parties prenantes, notamment entre les collectivités territoriales et les représentants de l'État. À cet égard, Giguère (2004) énumère cinq zones d'amélioration de la gouvernance pour une décentralisation au service du développement territorial inclusif :

- La rigidité dans la définition des objectifs : les représentants de l'État au niveau territorial définissent leurs objectifs selon la contribution de ces derniers aux objectifs nationaux de la politique publique. Ils font donc fi des contraintes du territoire et de ses aspirations en matière d'inclusion.
- La recherche de l'efficacité et de l'efficience : les représentants de l'État au niveau territorial utilisent généralement des référentiels de mesure de la performance orientés exclusivement vers l'efficacité budgétaire, ce qui entrave la mise en œuvre de politique publique inclusive.

- La reddition verticale des comptes : les commis de l'État au niveau territorial rendent compte à leurs supérieurs hiérarchiques, dans les administrations, sans obligation contraignante vis-à-vis des collectivités territoriales et des autres parties prenantes du développement.
- La légitimité : Les acteurs publics de l'État et des collectivités territoriales ont tendance à ne pas partager l'information avec le secteur privé et les autres parties prenantes, surtout s'il n'existe pas de cadres de représentation pour ces dernières.
- Le suivi et l'évaluation : Dès lors que les processus d'évaluation locaux ne s'inscrivent pas dans les référentiels de mesure des entités territoriales de l'État, ces dernières ne participent pas à l'effort d'évaluation pourtant nécessaire aux projets futurs.

L'objectif de la territorialisation est d'instaurer des politiques de développement adaptées et définies en collaboration avec les territoires, afin de promouvoir une action publique cohérente, efficace et permettant un développement économique équitable et inclusif. En d'autres termes, la territorialisation peut être considérée comme étant une approche des politiques publiques en général, en particulier, des politiques de développement qui valorisent les spécificités et les ressources de chaque territoire. L'idée de base étant que ce dernier, plus que l'appareil d'État, constitue désormais le lieu de définition et de solution des problèmes publics.

La territorialisation est devenue une dimension fondamentale des politiques publiques. Les grands programmes nationaux peuvent être remplacés par une approche différenciée des territoires locaux. Les collectivités territoriales et locales ont souvent pris la relève des administrations centrales pour jouer le rôle de véritables coordonnatrices des politiques publiques au niveau local. Elles sont donc incontournables dans la mise en œuvre des politiques publiques. Le territoire se présente ainsi comme un outil de développement, d'où une décentralisation et une analyse des situations aux fins d'orienter l'action publique de manière pertinente.

Selon David (2007), on peut distinguer deux logiques différentes dans la mise en œuvre de cette territorialisation de l'action publique :

- Une logique relevant de la géographie prioritaire, où l'action publique cible des territoires précis, dont les contours sont souvent délimités. Ceci se fait au regard de différents critères économiques et sociaux et selon la nature des problèmes à traiter (taux de chômage, taux de pauvreté, retard scolaire, etc.). L'effort accordé à ces territoires est alors proportionnel à l'ampleur des difficultés repérées ;
- Une logique incitative, visant des territoires capables de définir un programme de développement cohérent et global. Dans ce cas, les difficultés sociales locales ne sont plus déterminantes, mais les territoires seront accompagnés en fonction de leur projet et de la volonté des acteurs locaux.

Si la décentralisation, et la déconcentration qui l'accompagne, expliquent en partie le rôle croissant des territoires dans le développement, la mondialisation apporte un complément d'analyse pertinent quant au changement de paradigme qui a accompagné la mutation de la réalité du développement et du territoire.

En effet, la notion de « développement territorial » a émergé au milieu des années 1990 en réponse à la mondialisation et à la libéralisation des marchés marquées par l'ouverture économique et un retrait relatif de l'État. Paradoxalement, et au lieu de marginaliser les territoires, le nouveau contexte de l'époque a accentué le rôle des spécificités locales, compte tenu de l'importance de l'intégration économique fonctionnelle (Storper, 1995); les forces localisées sont devenues essentielles pour le déclenchement du développement économique (Storper, 1997).

Cette nouvelle posture du territoire dans le développement s'est confirmée au fil du temps ; la globalisation a en effet exigé « l'intégration des territoires » dans les réseaux et flux mondiaux (Koop, 2007), et les institutions locales se sont révélées plus à même d'atténuer et exploiter le potentiel perturbateur des forces mondiales (Pike et al. 2010). Ceci peut s'expliquer par au moins deux phénomènes inhérents à la mondialisation :

- Le rôle de la connaissance et de l'innovation dans la croissance et le développement. Si la mondialisation est responsable de la chute des coûts de communication, grâce aux nouvelles technologies de l'information, elle a aussi montré que la connaissance tacite est utile aux territoires et sa valeur économique de plus en plus importante, compte tenu de sa rareté comparativement à la connaissance codifiée (Sonn et Storper (2008)). Les territoires fournissent la proximité spatiale qui permet à la connaissance tacite d'être transmise, absorbée et réutilisée avec succès (Storper et Venables, 2004 et McCann, 2008).
- La mobilité internationale du capital qui a permis de relier les territoires aux ressources et aux marchés extérieurs (McCann et Acs, 2009), favorisant à la fois l'émergence de réseaux de production globaux (*Global Production Networks*) dans les pays développés et l'accès des territoires des pays en voie de développement à la connaissance et au savoir. Pour ces derniers, l'accès au savoir à travers notamment des investissements directs étrangers permet aux territoires d'enrichir la connaissance tacite qui favorise le développement au niveau local (Bathelt et al. 2004 ; Pietrobelli et Rabellotti, 2009).

Le changement de paradigme suite à la mondialisation explique en partie le rôle croissant des territoires dans le développement économique (Crafts, 2004 et Sala-i-Martin, 2006).

Toutefois, un autre trait saillant de cette mutation paradigmatique est l'accentuation des disparités intra-pays (Rodriguez-Pose et Gill, 2006 ; Brakman et Van Marrewijk, 2008). En effet, la croissance au niveau national est souvent tirée par quelques territoires innovants et à forte croissance, généralement des métropoles.

Des pays comme les États-Unis ou des régions comme l'Union européenne n'échappent pas à cette logique de disparités intra-pays (Carlino et al. 2001 ; Crescenti et al. 2007). Un autre cas des disparités causées par la mondialisation est celui de la Chine où le fossé se creuse entre les zones urbaines des provinces côtières et les zones agricoles à l'intérieur du pays (Fleisher et Chen, 1997 ; Kanbur et Zhang, 1999 ; Zhang et Kanbur, 2001; Zhang et Zhang, 2003).

Au total, c'est l'échec des politiques traditionnelles de développement à faire face aux hausses du chômage et aux disparités régionales qui a orienté vers des stratégies de développement alternatives capables de favoriser la croissance (Roberts, 1993). Ces stratégies, parce qu'axées sur l'investissement dans les infrastructures et les grands projets industriels de dimension nationale selon une approche verticale descendante, n'ont pas su intégrer les agglomérations, l'importance de la distance physique, l'apprentissage, l'innovation et les institutions. De surcroît, elles ne répondent pas aux besoins de développement économique des régions dans un environnement mondialisé (Barca et al. 2011) ; et des auteurs vont jusqu'à les qualifier de politiques de gaspillage (Rodriguez-Pose et Arbix, 2001).

Malgré les avantages que présentent les politiques mises en œuvre (simplicité, tangibilité et popularité pour les décideurs), les investissements qu'elles opèrent dans le capital matériel et physique ont démontré leurs limites par rapport aux impératifs d'un développement inclusif. Les constats faits à Séville (Pike et al. 2006)) et à Mezzogiorno en Italie (Trigilia, 1992; Viesti, 2000)

reflètent le manque de compétences, de capacités et la faiblesse institutionnelle comme des facteurs qui entravent la prise en compte des forces et faiblesses locales.

Aussi, la focalisation sur la transférabilité d'approches universelles de développement s'est-elle avérée d'une portée très limitée. Elle a laissé place à des stratégies verticales ascendantes. Ces stratégies ont privilégié « *un processus dans lequel les acteurs locaux façonnent et partagent l'avenir de leur territoire [...] un processus participatif qui encourage et facilite les partenariats entre les parties prenantes locales, permettant la conception et la mise en œuvre conjointe des stratégies, basée essentiellement sur l'usage compétitif des ressources locales avec comme finalité la création d'emplois décents et d'activités économiques durables* » (Canzanelli, 2001).

Le développement inclusif des territoires nécessite à la fois une décentralisation capable de prendre en charge les intérêts locaux, piloter les interactions des parties prenantes, et une déconcentration en mesure de fournir les moyens et la force d'intervention de l'État au niveau local. Pour cela, il est impératif d'aligner des processus de coordination de l'action publique, au niveau horizontal, entre la collectivité territoriale et les autres parties prenantes, et vertical entre les différents niveaux de la décentralisation, sur le niveau national voir supranational dans le cas de groupements régionaux de pays (Rodriguez-Pose, 2002).

2.2.2 Le cas du territoire dans la politique industrielle

La politique industrielle se situe aujourd'hui au cœur de la politique de développement économique. Elle vise à favoriser la transformation structurelle de l'économie et à accélérer la croissance dans le secteur industriel comme dans l'ensemble de l'économie. Sa définition est sujette à controverse ; ce qui implique la multiplicité de définitions en la matière. Cette multiplicité de définitions est due en grande partie aux principales orientations idéologiques qui ont marqué l'histoire économique et la politique industrielle. Elle pose par la même occasion, la question du rôle de l'État dans le développement industriel d'un pays. Il y a en effet, un désaccord quant à l'utilité de la mise en place d'une politique industrielle, qu'elle soit volontaire ou involontaire, qu'elle soit de nature générale ou sélective, ou encore qu'elle soit horizontale ou verticale.

La politique industrielle, d'un point de vue neutre, apparaît comme toute politique conçue pour produire un impact sur l'évolution de l'industrie (CEA, 2016), le secteur manufacturier en particulier. Elle concerne aussi les autres secteurs comme l'exploitation minière et l'électricité). Cependant, les débats économiques ont tendance à affiner cette définition en précisant le contenu de la politique industrielle, y compris la politique de ciblage à laquelle renvoient la plupart des économistes. Les débats sur la pertinence d'une politique industrielle et de son efficacité renvoient à des divergences sur le plan théorique.

Le débat sur les contours et l'étendue de la politique industrielle soulève quelques questions à propos de sa territorialisation. La reconnaissance de l'importance des conditions et spécificités locales dans tout schéma de développement rend essentiel la prise en compte du territoire dans une stratégie de développement industrielle. Dans quelles mesures la dimension locale est-elle prise en compte dans le processus de développement industriel ? La stratégie de ciblage dans une politique industrielle est-elle suffisante pour assurer un développement inclusif ? Peut-on envisager la territorialisation d'une politique industrielle horizontale versus verticale ? Quels prérequis pour la territorialisation de la politique industrielle ? Une lecture historique de la politique industrielle permet d'éclairer le débat quant au rôle joué par le territoire.

Dans la plupart des pays en développement², la politique industrielle a constitué un levier de changement structurel permettant d'accélérer la création d'emplois (Lin et Chang, 2009). Elle a été considérée comme une distorsion volontaire, opérée par l'État, dans le cadre d'un marché organisé selon les conditions de concurrence pure et parfaite (Baldwin, 1969). La politique industrielle avait pour objectif principal, la création et le lancement de nouvelles activités par le biais de mesures telles que le protectionnisme, la nationalisation des entreprises, les investissements publics, les subventions directes, les incitations financières et fiscales, les distorsions des prix relatifs ou la réglementation (Pivetau et Rougier, 2011), selon l'approche verticale descendante, déconnectée du territoire, qui fait adopter à l'État une stratégie de substitution aux forces de marchés et une recherche des effets d'entraînement intersectoriels. En conséquence, l'État limite les importations, grâce à des mesures protectionnistes.

Dans ce contexte, la politique de substitution aux importations a largement marqué les politiques industrielles durant les décennies 1960 et 1970 sous l'influence des écrits, entre autres, de Prebisch (1950) et Singer (1950), qui ont fait valoir que le commerce avec les pays développés était injuste en raison de conditions commerciales défavorables résultant de la dépendance à l'égard de produits primaires pour les exportations, et de produits manufacturés pour les importations. L'Etat a donc joué un rôle dans la transformation des structures de ces économies grâce à la stratégie de substitution aux importations. Cependant, l'échec du modèle interventionniste de l'Etat dans les secteurs, productifs pour la plupart des pays en développement, a été l'argument pour remettre en cause le rôle de l'Etat dans le développement industriel. A ce stade, le territoire n'est qu'un simple découpage administratif et géographique intervenant simplement comme un réceptacle des politiques industrielles lesquelles restent pensées à un niveau central.

Dans les politiques industrielles qui ont suivi, axées sur une approche plus libérale, avec moins d'Etat, et sous-jacentes aux plans d'ajustement structurel mis en place dans la plupart des pays en développement dans les années 1980, la dimension territoriale n'est pas mise au premier plan. Ces politiques sont basées sur l'hypothèse que les marchés sont plus efficaces que l'Etat dans l'allocation des ressources, et que le rôle approprié de celui-ci doit être de fournir un environnement favorable au développement du secteur privé. La transformation structurelle est considérée comme un processus naturel. L'ouverture au commerce international se traduit par une réallocation des ressources vers les activités qui permettent un accroissement du revenu national. Une fois que les dispositions institutionnelles (marchés concurrentiels) sont en place pour générer l'allocation efficace des ressources, les investissements peuvent être laissés libres. Par conséquent, l'État doit laisser les producteurs privés opérer à travers les mécanismes du marché et limiter sa participation aux seuls produits et services pour lesquels il a un avantage par rapport aux agents privés (Wade, 1990). Dans ce contexte, et en raison du fondamentalisme de marché, la politique industrielle n'a pas de raison d'être. Elle constitue un sujet « tabou » dans les débats sur les politiques de développement d'un pays. Il en découle que le territoire est totalement absent de la réflexion théorique, et son rôle dans le développement industriel sous-estimé. Les forces du marché sont censées drainer les investissements industriels vers les territoires les plus attractifs. Les politiques publiques

² C'est le cas des trois pays de l'Afrique du Nord, à savoir l'Algérie, le Maroc et la Tunisie, qui après leur indépendance, ont adopté des mesures d'industrialisation de leurs économies.

se focalisent alors sur l'amélioration de l'attractivité des territoires à travers des mesures incitatives neutres en termes de développement industriel.

Enfin, les imperfections du marché conjuguées à l'apparition de nouveaux pays industrialisés, en particulier les pays d'Asie orientale, qui ont connu une politique de développement volontariste tels que le Japon, la Corée du Sud et Taïwan, enregistrent de très bonnes performances économiques, démentant par la même occasion les hypothèses de départ des politiques d'ajustement structurel et montrant qu'on pourrait difficilement ignorer le rôle de l'État dans le développement industriel d'un pays. Ceci constitue la preuve de la nécessité de réhabilitation de la vision traditionnelle de la politique industrielle. Bien sûr, les politiques publiques déployées dans le cadre de ces stratégies volontaristes sont aujourd'hui contraintes par l'adhésion à des accords commerciaux, comme l'OMC par exemple.

Pour Rodrik (2004), la politique industrielle est de retour sous une nouvelle forme, surtout dans les pays qui poursuivent des efforts de renouvellement et de développement économique. Dans ces pays, l'État favorise le développement d'activités industrielles dont les bénéfices sociaux sont supérieurs aux bénéfices privés. Pour le même auteur, un bon modèle de politique industrielle n'est pas celui d'un gouvernement autonome appliquant des taxes ou des subventions pigouviennes³ mais bien le modèle de collaboration stratégique entre le secteur privé et le gouvernement (Rodrik, 2012), l'objectif étant d'identifier les obstacles à la restructuration ainsi que les types d'intervention susceptibles de les éliminer. De même, l'analyse de la politique industrielle doit être axée non sur les résultats de la politique, qu'on ne peut connaître ex-ante, mais sur les moyens d'ajustement du processus politique. Cette nouvelle orientation de la politique industrielle réhabilite le rôle du territoire et met en perspective les prérequis pour un développement territorial.

Le premier prérequis est relatif au fait que la territorialisation se fonde sur une analyse approfondie des caractéristiques locales en termes de ressources économiques et institutionnelles. En effet, les gouvernements locaux ayant une meilleure connaissance des spécificités et besoins de leurs régions que le gouvernement central, ont la capacité de formuler des politiques publiques appropriées en y intégrant la dimension d'une approche verticale ascendante. Ainsi, face à des territoires dotés de ressources et avec des parcours de développement différents, des politiques généralistes et universelles, focalisées sur le développement des infrastructures, ne peuvent pas répondre aux besoins locaux. À leur place, il faudrait des politiques industrielles différenciées. À titre d'exemple, la politique de ciblage de secteurs porteurs gagnerait en efficacité et en pertinence si elle était effectuée en symbiose avec les besoins et ressources au niveau local. Le second prérequis concerne le degré d'implication des acteurs locaux dans la conception, la mise en œuvre et la gestion des stratégies de développement industrielles. Cette implication est étroitement liée au niveau de décentralisation : plus un acteur local est amené à participer activement à la politique industrielle, plus les principes de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes seront renforcés.

³ Les taxes pigouviennes se basent sur le principe pollueur-payeur pour internaliser le coût social des activités polluantes. Dans le cadre de cette étude, une subvention pigouviennne prendrait la forme d'une incitation fiscale pour corriger les imperfections de marché en termes d'attractivité territoriale. Par exemple, dans le cas de la Tunisie, les entreprises bénéficient de subventions financières et fiscales lorsqu'elles s'implantent dans une région de développement prioritaire.

3. Territorialisation de la politique industrielle : quelques faits stylisés pour le cas d'Afrique du Nord

3.1. Aperçu de la politique industrielle en Afrique du Nord

L'industrialisation est essentielle à l'Afrique du Nord pour accélérer la transformation structurelle. Cependant, le secteur industriel en Afrique du Nord repose encore sur une compétitivité fondée sur de bas coûts de production, produisant des biens de faible valeur ajoutée. L'insertion des économies Nord Africaines plus en aval dans les chaînes de valeur mondiale demeure un enjeu important pour la sous-région.

Par ailleurs, si les services ont dépassé l'agriculture et l'industrie en tant que premiers secteurs générateurs de revenus dans les pays d'Afrique du Nord, cela n'a pas permis de créer le grand nombre d'emplois qualifiés nécessaires, qui devraient être concentrés dans des domaines d'activités industrielles à plus forte valeur ajoutée.

Les politiques industrielles adoptées par les pays d'Afrique du Nord présentent des similitudes telles que l'orientation vers les marchés extérieurs et le développement des industries exportatrices. Cependant les spécificités nationales sont importantes et expliquent en grande partie les divergences en termes de résultats observés.

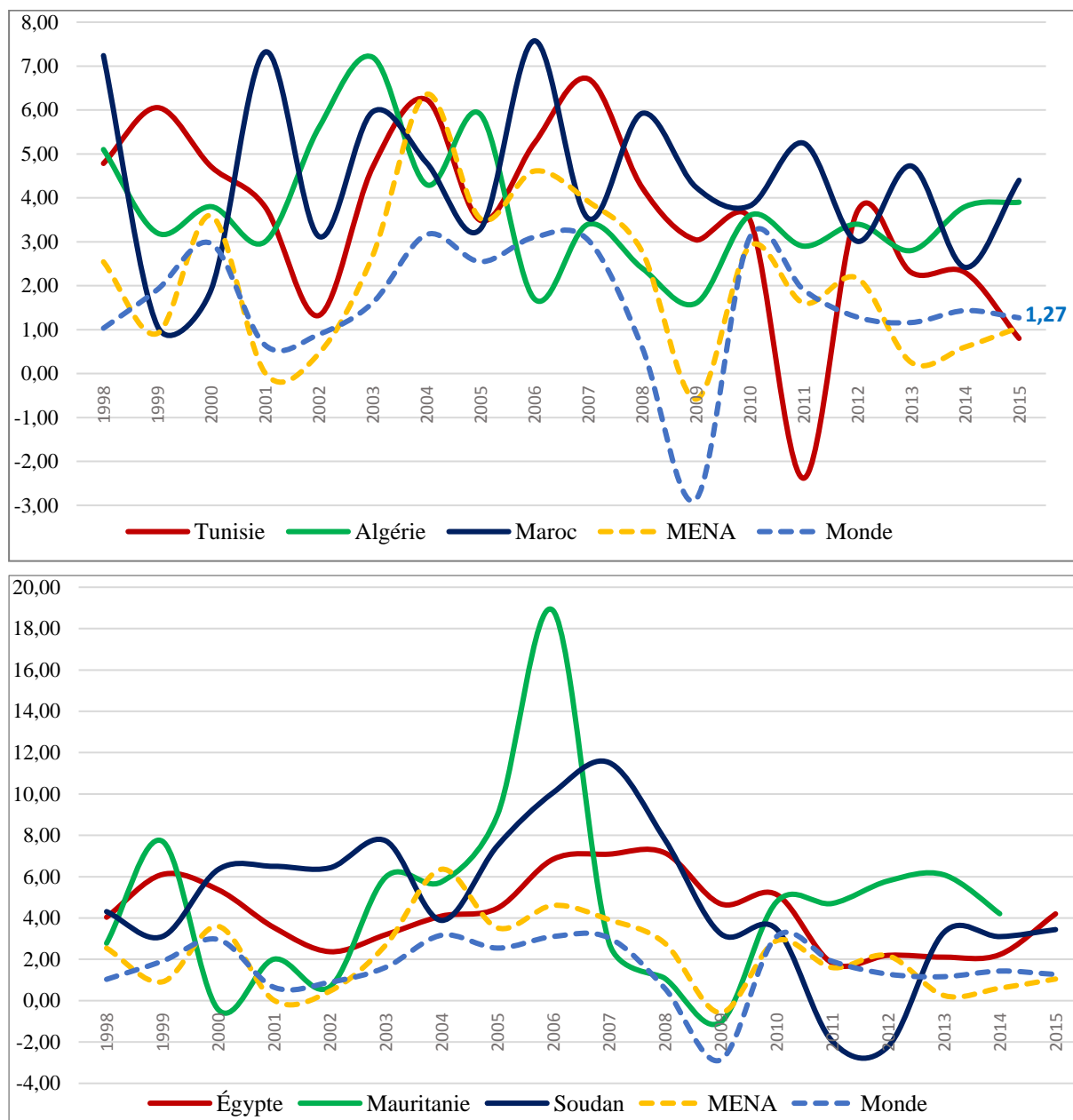
3.1.1. Transformation structurelle de l'économie : quelques chiffres clés

L'industrialisation peut être considérée comme une source importante d'emplois, un outil de réduction de la pauvreté et de promotion des politiques régionales pour une croissance inclusive. Cependant, le secteur industriel des pays d'Afrique du Nord est dominé, d'une part, par les industries extractives (exploitation minière et pétrolière) et par des activités à faible valeur ajoutée, d'autre part.

Dynamiques de croissance du PIB

Durant la période 1998-2006, les taux de croissance du PIB des pays de l'Afrique du Nord restent plus élevés que ceux réalisés durant la 2007-2014. Au cours de cette seconde période, la croissance économique marque un essoufflement. Le ralentissement de la croissance est plus remarquable en 2011 pour l'Égypte, la Tunisie et le Soudan (avec un taux de croissance négatif pour les deux derniers pays) en raison notamment de l'instabilité politique. La tendance générale à la baisse, durant la période 2007-2014 est liée au contexte d'instabilité politique, au ralentissement de l'économie mondiale (avec la crise des Subprime), et à baisse de la production de pétrole en Libye. En 2016, la sous-région a enregistré une croissance de 2,6% (hors-Libye), contre 3,6% en 2015, notamment en raison d'une baisse de la croissance au Maroc (1,6%, contre 4,5% en 2015) et d'un léger recul de la croissance en Algérie (3,5%, contre 3,8% en 2015).

Figure 1 : Taux de croissance du PIB, 1998 - 2015



Source : Calculs réalisés à partir de la base de données de la Banque Mondiale, 2016. World Development Indicators. Août 2016.

La décomposition sectorielle du PIB permet d'évaluer le rôle joué par le secteur industriel dans la croissance économique de chacun des six pays d'Afrique du Nord (sauf la Libye), et d'évaluer le niveau de transformation structurelle de leurs économies.

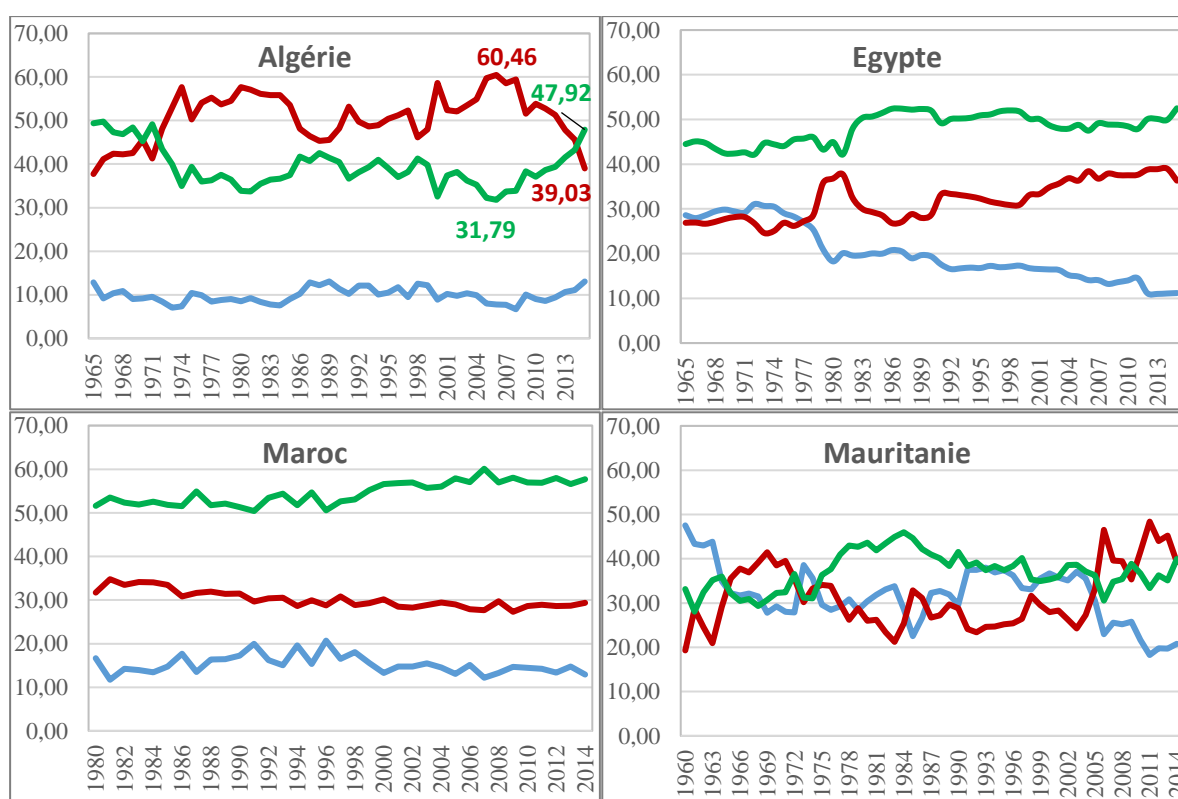
Structure du PIB et évolution du secteur industriel

Pour l'Égypte, le Maroc, la Tunisie et le Soudan, le poids du secteur des services dans la formation du PIB reste le plus élevé, atteignant des parts supérieures à 50 % (figure 2). De même, pour les six pays d'Afrique du Nord, la part de l'agriculture dans la formation du PIB reste faible (entre 10 et 20 %) avec une tendance à la baisse. La contribution du secteur industriel dans la formation du PIB s'élève en moyenne à 30 %. En Algérie, l'industrie manufacturière ne représente que 5% du PIB, et atteint 50% si on compte le secteur des hydrocarbures. Le secteur des services a connu

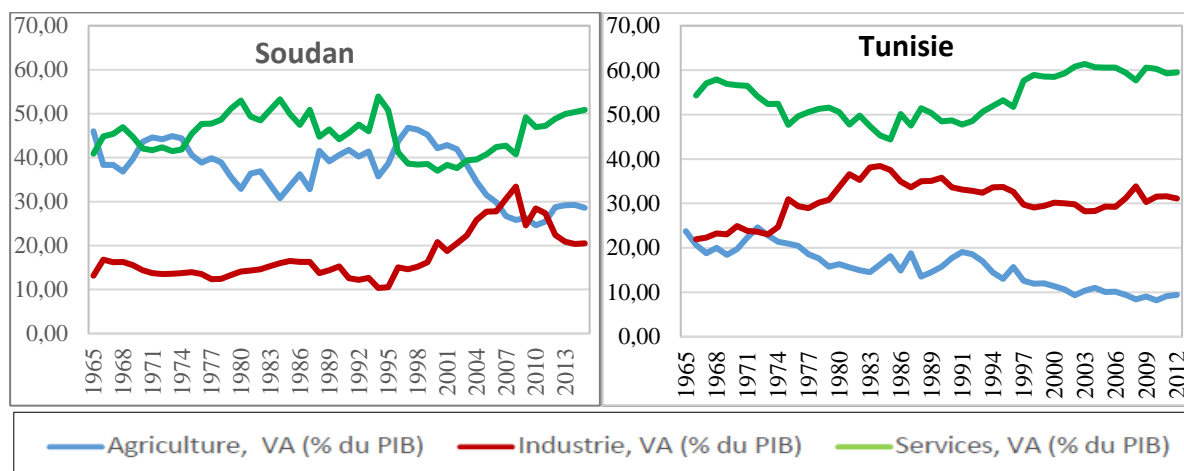
une croissance importante entre 2006 et 2015, avec une contribution au PIB qui est passée de 31,79 % à 47,92 %.

Dans le cas de la Mauritanie, entre 1960 et 2015, la part du secteur industriel varie entre 20 % et 50 %, attestant d'une instabilité de la contribution des différents secteurs à la formation du PIB. Cette instabilité est liée à la fragilité de l'économie mauritanienne qui reste dépendante de l'extraction de ses ressources naturelles. En effet, la part des activités extractives (pétrole, fer, or, cuivre, etc.) dans le PIB, qui était de 19,7 % en 2006, est passée à 15 % en 2010, et 11,6 % en 2014 (Office national de la statistique, Mauritanie). La décomposition sectorielle du PIB fait ressortir les problèmes qui se posent à la transformation structurelle des économies d'Afrique du Nord. En effet, les données de la figure 2 montrent que seules l'Égypte et la Tunisie ont connu une baisse significative de la part du secteur agricole dans le PIB, au profit d'une augmentation de la part de l'industrie⁴. Pour la Mauritanie et le Soudan, la transformation structurelle est entravée par un secteur industriel instable, avec une faible contribution à la formation du PIB.

Figure 2 : Composition sectorielle du PIB



⁴ Nous pouvons aussi considérer que le Maroc a connu une transformation structurelle de son économie. Cette transformation est plus visible à partir des données statistiques qui couvrent les années 1960. Malheureusement, la base de données de la Banque mondiale que nous avons utilisée ne fournit la décomposition sectorielle du PIB au Maroc qu'à partir de 1980.



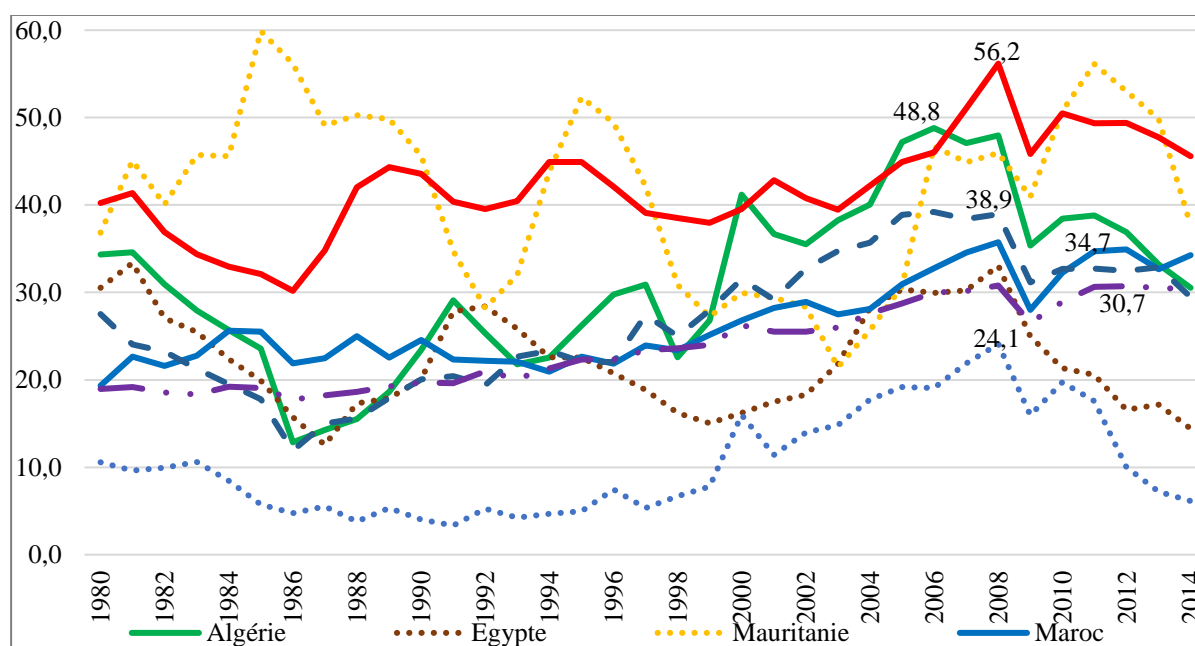
Source : Calculs à partir de la base de données de la Banque mondiale, 2016. World Development Indicators, Août 2016.

Les pays de la sous-région semblent en quête d'une accélération du processus de transformation structurelle à travers un renforcement du rôle de l'innovation, une amélioration significative de la productivité totale des facteurs et un positionnement stratégique sur les marchés dynamiques et à plus forte valeur ajoutée. Ce qui se traduirait par un gain structurel en termes de compétitivité.

Évolution et structure des exportations en Afrique du Nord

Les données de la figure 3 montrent que sur la période 1986-2014, les exportations des biens et services (en pourcentage du PIB) du Maroc et de la Tunisie ont augmenté plus rapidement que celles du monde entier. Pour l'Égypte et le Soudan, les exportations de biens et services ne dépassent pas respectivement 30 % et 20 % du PIB. En revanche, les exportations de biens et services de la Mauritanie évoluent à un rythme variable, ce qui confirme la dépendance des échanges de ce pays des minerais et métaux.

Figure 3 : Évolution de l'exportation des biens en services (en pourcentage du PIB)

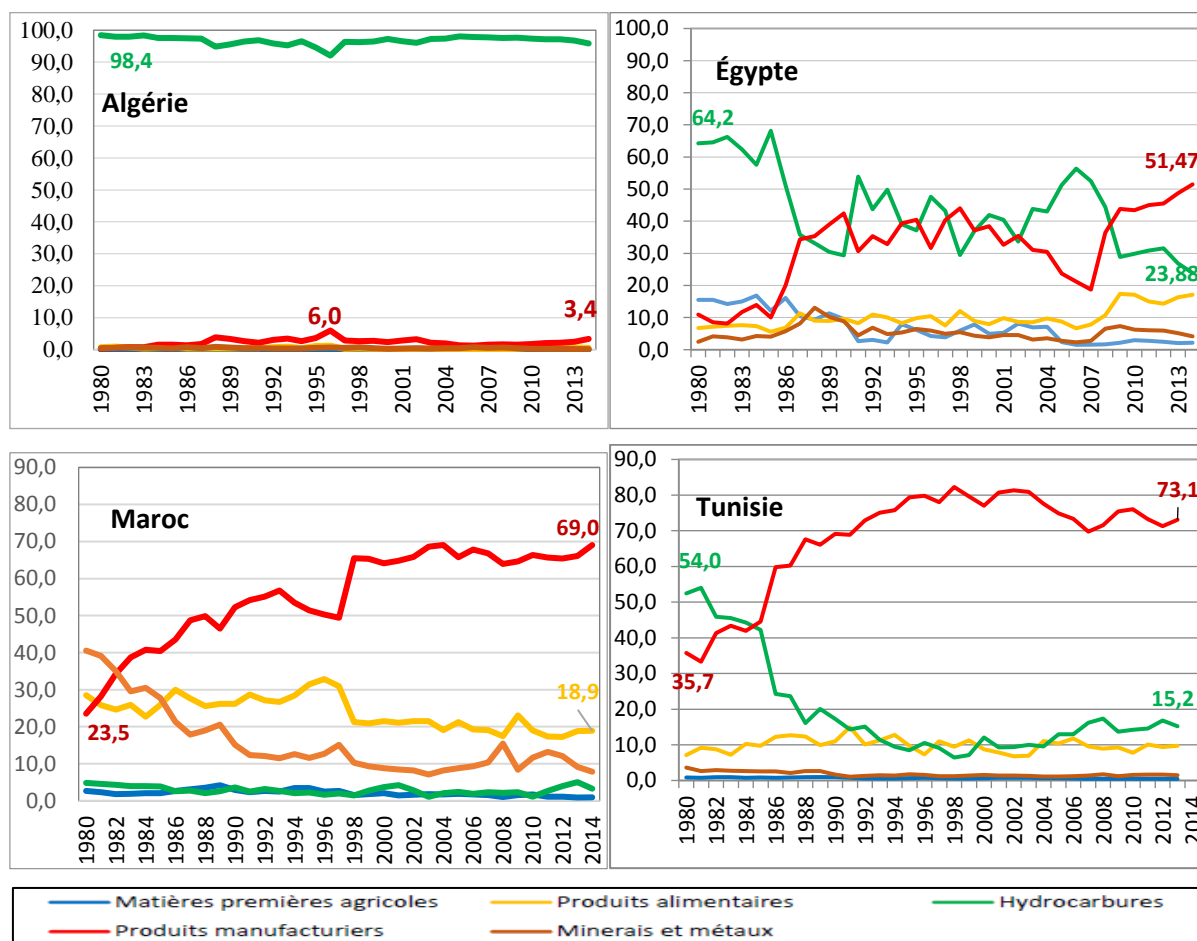


Source : Calculs à partir de la base de données de la Banque mondiale, 2016. World Development Indicators, Août 2016.

Les données statistiques relatives à la répartition sectorielle des exportations (figure 4⁵) montrent que les exportations de l'Algérie sont fortement concentrées sur les hydrocarbures. La part des produits manufacturiers ne dépasse pas en moyenne 3 % du total des exportations algériennes, les hydrocarbures représentant entre 96 % et 98 % des exportations totales, ce qui témoigne du poids du secteur des hydrocarbures dans l'économie algérienne. Pour le cas de l'Égypte, la part des produits manufacturiers dans les exportations totales de biens est passée de 10,9 % en 1980 à 51,5 % en 2014. Cette hausse, remarquable, a compensé la baisse des exportations d'hydrocarbures, qui sont passées de 64,2 % à 23,88 % en 2014. La part des exportations des produits agricoles, alimentaires et des minerais ne dépassent pas les 10 %.

En revanche, pour le Maroc et la Tunisie, la part des exportations de produits manufacturiers dans les exportations totales de biens a fortement augmenté durant la période allant 1980-2014. En effet, la part des produits manufacturiers dans les exportations totales dépasse 50 % au Maroc et 80 % en Tunisie. Ce résultat confirme le fait que la politique industrielle de ces deux pays a permis une promotion des exportations de produits industriels.

Figure 4 : Structure des exportations de biens

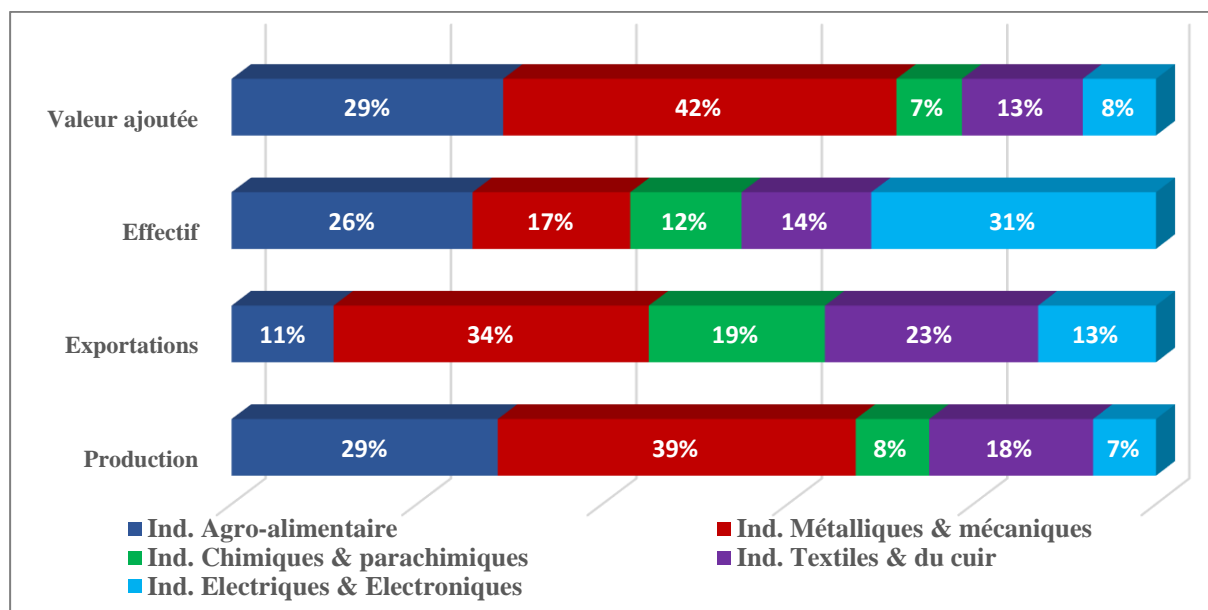


Source : Calculs à partir de la base de données de la Banque mondiale, 2016. World Development Indicators, Août 2016.

⁵ À cause d'un manque de données statistiques complètes, la structure sectorielle des exportations de biens de la Mauritanie et du Soudan n'est pas illustrée dans la figure 3.4.

Dans le cas du Maroc, l'analyse de la contribution du secteur industriel respectivement à la valeur ajoutée, à la production, à l'emploi et aux exportations, dans les grandeurs économiques au cours de 2014⁶ (figure 5) montre que l'industrie chimique et para-chimique joue un rôle important. Cette dernière contribue à la valeur ajoutée à hauteur de 42 %, et est à l'origine de 39 % des exportations de produits manufacturiers, alors que l'industrie génère 17 % des emplois. De même, les exportations de l'industrie chimique et para-chimique représentent 39 % des exportations totales de produits industriels. Par ailleurs, l'industrie agro-alimentaire contribue à la valeur ajoutée à hauteur de 29 % et représente 29 % de l'emploi total.

Figure 5 : Contribution des industries dans les grandeurs économiques industrielles au Maroc en 2014



Source : Ministère de l'industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique (MICIEN).

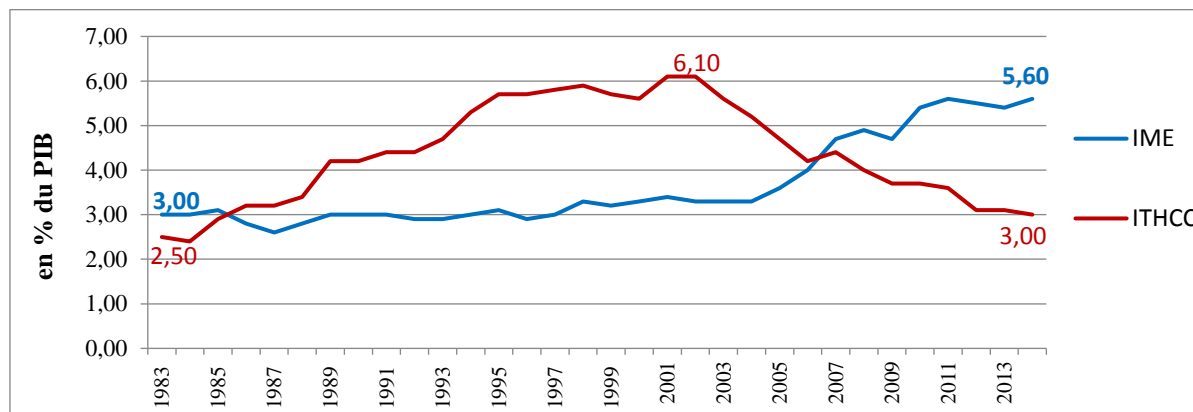
Il faut remarquer une modification de la structure de l'industrie marocaine, avec l'essoufflement des activités traditionnelles, comme le textile, et l'émergence de nouvelles activités, comme l'automobile, ou l'aéronautique. La part de l'industrie mécanique, métallurgique et électrique dans la valeur ajoutée industrielle est ainsi passée de 23,2% en 2007 à 28,9% en 2016. L'agroalimentaire et les industries chimiques et para-chimiques sont également des activités dont la croissance relativement élevée contribue à compenser la régression des activités traditionnelles.

Dans le cas de l'économie tunisienne, la figure 6, qui illustre la transformation structurelle du secteur manufacturier, montre que la contribution au PIB de l'industrie textile, de l'habillement et des cuirs et chaussures (ITHCC) est passée de 2,5 % en 1983 à 6,1 % en 2002, pour s'établir par la suite à 3 % en 2014. En contrepartie, la contribution au PIB de l'industrie mécanique et électrique (IME) est passée de 3 % en 1983 à 5,6 % en 2014, soit une augmentation de 86,7 %. En termes de contribution aux exportations, le textile est passé de 46,6% des exportations totales en 2000 à 22,3% en 2016, alors que la part des IME est passée de 16,5% en 2000 à 45,5% en 2016.

⁶ Nous ne disposons des données statistiques détaillées que pour 2014.

Ce résultat montre que malgré une stabilité relative de la part du secteur industriel dans le PIB (voir figure 2), celui-ci a subi d'importantes mutations. En effet, le secteur manufacturier a enregistré une diversification progressive aux dépens du secteur textile et au profit des industries mécaniques et électriques qui se positionnent aujourd'hui comme premiers secteurs à l'exportation. La transformation structurelle de l'économie tunisienne a été réalisée principalement dans le secteur industriel.

Figure 6 : Transformation structurelle du secteur manufacturier en Tunisie, 1983-2014



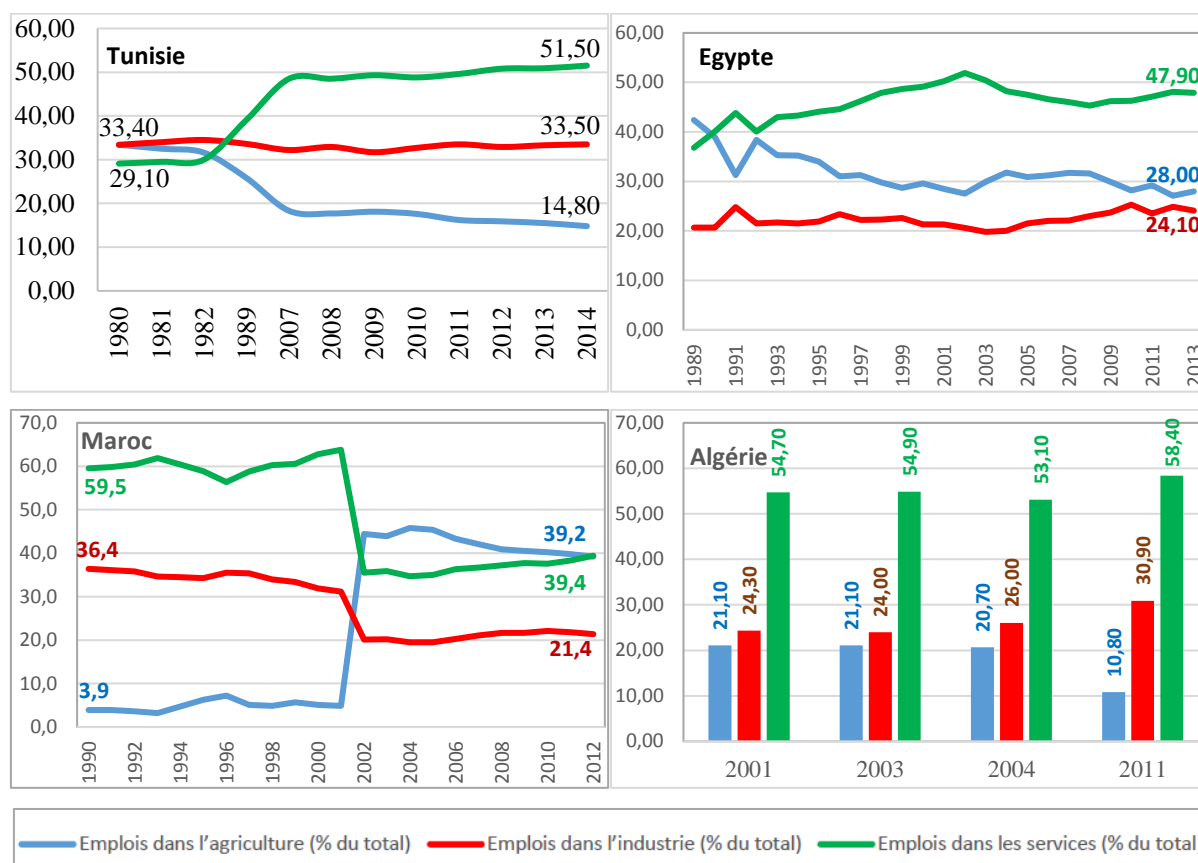
Source : Base de données de l'Institut national de la statistique de Tunisie (INS).

Dynamique sectorielle de l'emploi

La transformation structurelle contribue positivement à la croissance économique et elle permet une création importante d'emplois. La figure 7, qui illustre la répartition de l'emploi par secteur d'activité, montre qu'une part importante de la population de l'Algérie, de l'Égypte, du Maroc, et de la Tunisie est employée dans le secteur des services. Ce constat confirme, comme mentionné précédemment, le caractère limité de la transformation structurelle des pays d'Afrique du Nord. Théoriquement, cette dernière devra s'accompagner par une baisse de la part de l'emploi agricole et le transfert des travailleurs vers les autres secteurs plus productifs de l'économie, à savoir le secteur industriel.

En 2015, l'emploi industriel en Tunisie ne dépasse pas les 33,5 % de l'emploi total. Entre 1980 et 2015, l'emploi dans le secteur des services a fortement augmenté, passant de 29,1 % à 51,5 % de l'emploi total, alors que l'emploi dans le secteur agricole a baissé. En revanche, dans le cas du Maroc, l'emploi dans l'agriculture a fortement augmenté, passant de 39,2 % en 1990 à 33,7 % de l'emploi total en 2014. Cette augmentation est liée au fait que, contrairement aux autres pays d'Afrique du Nord, les exportations de produits alimentaires représentent en moyenne plus de 20 % des exportations marocaines de biens (figure 4). Pour l'Algérie et l'Égypte, il n'y a pas eu de changements sensibles au niveau de la répartition de l'emploi par secteur d'activité. La part de l'emploi industriel ne dépasse pas en moyenne 24,1 % en Égypte et 30,9 % en Algérie.

Figure 7 : Répartition de l'emploi par secteur d'activité



Source : Calculs à partir de la base de données de la Banque mondiale, 2016. World Development Indicators, Août 2016.

Il apparaît ainsi que les économies des pays de l'Afrique du Nord ont connu des transformations structurelles relativement limitées, avec toutefois des disparités selon les pays. Les emplois sont concentrés dans le secteur des services et la part du secteur industriel reste en-dessous de son potentiel de véritable moteur de la croissance économique, et pourvoyeur d'emplois.

3.1.2. Grands axes de la politique industrielle

L'histoire industrielle de l'Afrique du Nord comporte plusieurs phases. Ces dernières font référence à des choix et des orientations de politique industrielle clairement établis, en général en rapport avec une politique de développement économique générale et volontariste. Cela suppose que l'État joue un rôle direct et dominant dans l'industrie, ou au contraire un rôle d'accompagnateur du développement du secteur privé.

La première phase est caractérisée par des économies contrôlées et planifiées avec un État fortement interventionniste. C'est le cas des pays du Maghreb dans les années 1960. Pour l'Égypte, cette phase a débuté avec la montée du nationalisme arabe de Nasser dans les années 1950.

Les grandes orientations de politique industrielle ont été dans le sens d'un plus grand protectionnisme et d'un rôle de l'État beaucoup plus prépondérant. Durant cette phase, les nombreuses nationalisations se justifiaient par la mise en place de l'industrie lourde et d'une industrie de substitution aux importations. Au Maroc et en Tunisie en particulier, l'État a joué un rôle clé dans le développement industriel, par des investissements publics massifs du fait de l'absence à l'époque, d'une classe entrepreneuriale privée à même d'assurer de tels

investissements. Les grands choix de politique industrielle étaient donc faits en faveur du développement de secteurs industriels à même de substituer les productions nationales aux importations. La politique industrielle s'est accompagnée notamment d'une politique volontairement interventionniste et d'un certain nombre de mesures protectionnistes.

L'Algérie postindépendance a également fait du développement industriel l'un des axes prioritaires de l'État. Celui-ci a joué un rôle actif par le contrôle du développement du secteur industriel, et l'élaboration d'une stratégie industrielle à même d'assurer les grandes productions industrielles de base telles que l'acier, les matériaux de construction, les engrais pour les besoins du secteur agricole, les produits chimiques, etc. Cependant, le développement de l'industrie s'est focalisé essentiellement sur le secteur des hydrocarbures qui absorbait plus de 60 % des investissements. Très peu a été fait pour la diversification de l'économie ou le développement du secteur privé.

Dans le cas de la Mauritanie des années 1960, l'industrie n'a pas été un axe prioritaire de la politique de développement. Elle a été, pour l'essentiel, le parent pauvre des politiques publiques.

La politique d'industrialisation de l'Égypte obéit à des choix similaires à ceux des pays du Maghreb des années 1960, mais elle s'inscrit dans une longue tradition historique qui remonte à la période coloniale, au début du XX^{ème} siècle. Ces choix sont allés dans un premier temps vers la volonté de nationaliser l'industrie. Cette volonté fait suite à la montée du nationalisme dès le début des années 1910. Depuis cette date, et jusqu'au milieu des années 1970, il s'agissait de développer un secteur industriel étatique. Ainsi, les pouvoirs publics ont mis en place, dans un premier temps, des institutions clés, comme la Commission gouvernementale sur le commerce et l'industrie, la banque Misr et la Fédération des industries égyptiennes, pour appuyer le processus d'industrialisation. Dans cette perspective, l'industrie manufacturière de substitution aux importations a été développée pour répondre à une volonté d'indépendance de l'Égypte vis-à-vis des marchés extérieurs ; il s'agissait de produire essentiellement des biens primaires et intermédiaires (produits chimiques, métaux, papier, acier, fertilisants et textile), ainsi que des biens de consommation à contenu technologique (télévisions, radios, industrie pharmaceutique). Des mesures d'accompagnement à caractère fiscal, douanier et des subventions, etc. ont également été adoptées. Cette politique de nationalisation de l'industrie a atteint son apogée dans les années 1950 (et suite à la révolution de 1952) durant lesquelles l'industrie devient véritablement la priorité de l'État : des investissements publics massifs sont opérés, et l'industrie commence à occuper une place de plus en plus importante dans l'économie. Au cours des années 1960, l'industrie devient totalement nationalisée, répondant ainsi à l'affirmation du nationalisme et du socialisme arabes et à la volonté d'indépendance vis-à-vis de l'extérieur et en particulier l'Occident.

Dans les années 1970, le Maroc, comme la Tunisie, ont amorcé une tentative d'ouverture économique et d'encouragement de l'initiative privée par un certain nombre de mesures et de lois allant dans le sens d'une politique industrielle plus libérale. Cette deuxième phase a été, pour la Tunisie par exemple, celle du développement de l'industrie manufacturière tournée vers l'export, la mise en place des fonds et structures d'appui et d'accompagnement des entreprises privées telles que l'Agence de promotion de l'industrie (API), le Centre de promotion des exportations (CEPEX) et le Fonds de promotion et de décentralisation industrielle (FOPRODI) et le vote d'une loi visant l'encouragement des activités exportatrices par des incitations fiscales aux projets d'exportation (loi 72). Cela a attiré d'importants investissements privés dans l'industrie manufacturière, essentiellement le textile et le cuir. Malgré cette politique d'ouverture, l'industrie

est restée relativement protégée: une industrie mixte dans laquelle, parallèlement au développement d'une industrie manufacturière à l'export, les autorités ont continué à développer l'industrie dans un objectif de substitution aux importations. Au Maroc, l'ouverture sur les investissements directs étrangers s'est aussi accompagnée d'une stimulation des initiatives privées dans le but, à terme, de se substituer aux IDE.

L'ouverture a été un tournant radical dans les choix de politique économique de l'Égypte des années 1970. Cette politique d'ouverture sur l'Occident (avec un changement d'alliance politique), l'*Infitah*, a été impulsée en 1974 avec le Président Sadate. Elle constitue une véritable rupture avec celle du socialisme arabe, dans la mesure où elle met en avant une volonté de libéralisation de l'économie et un passage progressif d'un État interventionniste et centralisateur, à un État au service du développement du secteur privé. D'une manière générale, la stratégie adoptée est celle de l'ouverture sur l'Occident, de la libéralisation de l'économie, de la dynamisation du secteur privé et de l'attrait des capitaux étrangers. Les mesures engagées l'ont été dans le sens d'un assouplissement des procédures à l'égard des investisseurs privés nationaux comme étrangers : participation dans le capital d'entreprises publiques, facilitation des procédures de commerce international, d'accès à la propriété des terrains pour les investisseurs étrangers, etc. Toutefois, le bilan de la politique d'*Infitah*, n'a pas donné les résultats escomptés, en particulier en matière de développement de l'industrie manufacturière. Les investissements étrangers sont en effet restés en deçà des attentes et la part du secteur privé dans l'industrie, relativement modérée. Les raisons sont essentiellement liées à l'environnement des affaires : corruption, lourdeurs administratives, concurrence déloyale entre le secteur manufacturier public fortement subventionné et le secteur manufacturier privé qui ne l'est pas.

En Algérie, les années 1970 ont été plutôt celles de la confirmation du rôle actif de l'État qui, dans le cadre du premier plan de développement quadriennal 1970-1973, et des plans qui ont suivi jusqu'au milieu des années 1980, a jeté les bases de l'industrialisation de l'économie algérienne. Cela s'est fait essentiellement par la création des grands groupes industriels publics qui ont construit les secteurs prioritaires de l'industrie et de l'agro-industrie, en application des recommandations du plan de développement. Cette période, caractérisée par la mainmise de l'État algérien sur l'industrie, avec peu de place pour le secteur privé, a constitué tout de même l'âge d'or de l'industrie algérienne laquelle a commencé à s'essouffler à partir du milieu des années 1980.

La tentative d'ouverture et de libéralisation entamée dans les années 1970 a été renforcée dans une troisième phase, dans les années 1980 et 1990, sous l'influence des plans d'ajustement structurel mis en œuvre par le Fonds monétaire international (FMI) en Afrique du Nord.

En Tunisie, la poursuite de cette politique d'ouverture et d'encouragement de l'investissement (national comme étranger) s'est traduite par la mise en place en 1993, d'un nouveau code d'incitation aux investissements (unification des anciens codes sectoriels et encouragement des investissements dans les secteurs dits prioritaires). La signature de l'accord de libre-échange avec l'UE en 1995 a impliqué la nécessité d'une restructuration et d'une modernisation de l'industrie tunisienne dans le but de renforcer la compétitivité des entreprises. Ceci s'est fait par le biais de trois grands programmes :

- 1) un programme de mise à niveau (PMN) de l'industrie tunisienne en termes de techniques de production, de gestion, etc. qui s'est étalé sur deux plans de développement économique et social (de 1996 à 2006) ;

2) un programme de modernisation industrielle entre 2003 et 2008 visant le financement des investissements immatériels tels que l'assistance technique et l'expertise ;

3) un programme d'appui à la compétitivité des entreprises et à la facilitation d'accès au marché.

D'une manière générale, la stratégie de développement industrielle en Tunisie, depuis l'indépendance jusque dans les années 2000, était une stratégie horizontale. À travers elle, l'État a cherché à créer les conditions idoines pour le développement du secteur privé (en particulier, dans les années 1970). Cette stratégie, dans sa dimension politique, s'est caractérisée par deux actions phare : la loi 72 et le code d'incitations aux investissements, ainsi que le programme de mise à niveau, qui a été également un élément clé dans cette stratégie. L'État a également mis en place l'appareil institutionnel et les mécanismes nécessaires à l'encadrement, l'accompagnement et le suivi des projets industriels.

Au Maroc, le plan d'ajustement structurel a également conduit les autorités dans les années 1990, à adopter les nouvelles normes des politiques de développement de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI). Ces normes allaient dans le sens d'un État moins interventionniste, de l'institution des principes d'une économie de marché, ouverte (la propriété privée, l'ouverture des marchés nationaux et la concurrence). Elles impliquaient également la mise en œuvre partielle des réformes structurelles du Consensus de Washington (libéralisation du commerce extérieur, dérégulation du secteur financier, et privatisation). Parallèlement à la libéralisation du commerce, des accords de libre-échange ont été mis en place, en particulier, l'accord avec l'Union européenne signé en 1996 et mis en œuvre en 2000.

L'Algérie a également engagé dans les années 1990, avec l'appui du FMI, des réformes structurelles la plaçant dans la voie d'une plus grande libéralisation de son économie. Ces réformes ont été motivées par la crise traversée au milieu des années 1980, du fait du contre-choc pétrolier. Cette crise, matérialisée par une quasi-stagnation de l'activité économique, une crise de la dette extérieure et des contestations sociales, a conduit aux nécessaires réformes économiques engagées dans le cadre du plan d'ajustement structurel. À cette époque, de nombreuses entreprises publiques industrielles ont fermé leurs portes. L'industrie lourde est restée dominée par le secteur public, mais sa part dans la valeur ajoutée de l'industrie publique a régressé. La part du secteur privé a progressé même si les investissements industriels privés sont restés concentrés dans l'industrie des biens de consommation. Cette volonté de réforme et de transformation de l'économie, en voie de libéralisation, n'a pas eu l'impact attendu, même si elle a impulsé certains changements et remis en cause le modèle industriel algérien. Jusque dans les années 2010, il est difficile de considérer l'industrie algérienne comme une industrie diversifiée. Elle reste fortement concentrée dans le secteur des hydrocarbures, avec un secteur public dominant l'industrie lourde.

En Égypte, les années 1990 ont été celles d'une continuité voire d'un renforcement de la politique d'ouverture et de libéralisation, avec la mise en place d'un plan d'ajustement structurel en 1990. L'objectif est notamment de dynamiser les exportations et de réduire la dépendance de l'Égypte vis-à-vis de l'extérieur, mais il est question aussi, concernant la politique industrielle, de privatiser les entreprises publiques et d'assouplir davantage les lois sur l'investissement. Ce plan a impliqué un vaste programme de privatisation de toutes les entreprises publiques à l'exception de certaines jugées d'intérêt national, telles que les industries pharmaceutiques par exemple. De profondes réformes ont été engagées au niveau de l'industrie manufacturière. Des mesures d'encouragement ont été prises pour le développement des PME, aux fins de « transférer

entièrement le secteur manufacturier aux entreprises privées »⁷. Cette politique a porté ses fruits, dans le sens où effectivement le secteur privé a commencé à prendre plus de poids à partir des années 1990. À l'exception de la branche chimique et des métaux de base, dominée encore par le secteur public, le secteur privé domine les autres branches industrielles, le textile, l'agroalimentaire et les biens métalliques. Cependant, il s'agit essentiellement d'entreprises de grande taille, et le programme d'encouragement des PME dans l'industrie n'a pas donné les résultats escomptés. Ces dernières éprouvent des difficultés pour accéder au financement bancaire.

S'agissant de la Mauritanie, parallèlement à une politique axée sur le développement des industries extractives, l'orientation a été donnée, au début des années 1980, à l'encouragement de l'investissement privé par le biais d'un système d'incitations et de facilités de financement pour les projets industriels. Cette nouvelle orientation entraine dans le cadre d'un quatrième plan de développement économique et social pour la période 1980-1985, avec pour objectif de développer davantage l'industrie manufacturière, le tissu des PME ainsi que la valorisation des ressources naturelles.

Aujourd'hui, les choix industriels opérés par les différents pays d'Afrique du Nord convergent vers la nécessité d'une transformation structurelle de l'économie et d'une sophistication des exportations.

Partant des acquis industriels réalisés depuis l'indépendance, la Tunisie quant à elle, a conçu une nouvelle stratégie industrielle, plutôt verticale, dont l'objectif est la montée en gamme et la sophistication des produits exportés, la diversification, le développement de pépinières d'entreprises dans des branches d'activités croisées (mécatronique, bio-informatique, biotechnologies appliquées à l'industrie pharmaceutique, etc.), l'augmentation substantielle des exportations et des investissements. L'État opte également pour la multiplication des pôles technologiques dans une logique de développement de groupes thématiques et d'encouragement de l'innovation. Ces pôles, gérés par des partenariats publics-privés et implantés dans différentes régions du territoire national, répondent à différentes spécialisations: biotechnologies, TIC, textile, mécanique, etc.

Les années 2000 ont aussi marqué un tournant pour le Maroc du point de vue du rôle de l'État dans la conception et la mise en œuvre de la politique industrielle. Ce tournant a été influencé par l'expérience des nouveaux pays industrialisés asiatiques où l'intervention de l'État a été déterminante pour développer la compétitivité de l'industrie nationale. Ainsi, durant la première moitié des années 2000, le Maroc a mis en place des mesures visant la promotion de l'investissement, ainsi que des exonérations fiscales. Le Plan émergence est lancé en 2005, et actualisé en 2009 pour devenir le Pacte national d'émergence industrielle (PNEI). Il cible des secteurs spécifiques comme l'automobile, l'aéronautique, l'électronique, le textile, l'industrie agroalimentaire, etc. Il a servi à orienter les exportations vers des marchés à forte croissance. Des incitations à l'investissement national et étranger sont octroyées pour le développement économique et social. À partir de 2014, le Ministère de l'industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique (MICIEN) met en place un nouveau programme, le Plan d'accélération industrielle (PAI) 2014-2020, qui introduit une approche nouvelle fondée sur la mise en place d'écosystèmes industriels. Ces derniers ont pour rôle de favoriser l'établissement

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

de partenariats stratégiques ciblés et mutuellement bénéfiques entre leaders industriels et TPME (Très petites, petites et moyennes entreprises).

En Algérie, le Gouvernement et les partenaires économiques et sociaux ont signé un pacte national économique et social de croissance en février 2014. Il est cité comme cadre de référence de la politique industrielle dans le document dit de « Politique industrielle du Gouvernement dans le domaine de l'industrie et des mines ». Les choix du Gouvernement en matière de politique industrielle s'inscrivent dans le cadre du plan quinquennal 2015-2020. Ce dernier a inscrit comme axe de croissance « la poursuite des efforts d'insertion de l'économie nationale dans son environnement extérieur en accordant la priorité à la sphère productive nationale pour atteindre l'objectif fondamental de sortie graduelle de la dépendance des hydrocarbures ». Ce plan, dans son volet politique industrielle, traduit d'une part la volonté de consolider le capital industriel déjà en place, et de l'autre, l'amorce par l'Algérie d'une plus grande diversification de son industrie. Ainsi, les objectifs vont dans le sens du développement du secteur industriel et de celui des mines, du renforcement de la compétitivité industrielle et de l'amélioration de l'environnement incitatif aux investissements industriels. Les choix sectoriels de politique industrielle sont essentiellement orientés vers :

- La production de ciment, de phosphate, d'engrais, de produits sidérurgiques et de constructions métalliques pour ce qui est de la valorisation des ressources naturelles ;
- Les industries qui servent à approvisionner des secteurs stratégiques comme l'énergie, de l'hydraulique et l'agriculture ;
- L'industrie pharmaceutique, en tant qu'exemple saillant de sous-secteur industriel exposé à la politique de substitution des importations, le marché algérien étant en première position parmi les pays du Sud de la Méditerranée⁸ et l'objectif fixé par les autorités publiques est d'atteindre un taux de couverture du marché de 70 % en production locale (via des investissements locaux et étrangers).

Le développement industriel n'a en revanche pas été la principale priorité des autorités mauritaniennes dans les années 2000, malgré la mise en place d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Toutefois, des documents de stratégie sectorielle⁹ ont été adoptés, portant entre autres sur le renforcement de la compétitivité des industries manufacturières, l'amélioration de l'environnement des affaires, les partenariats publics-privé, etc.

Aujourd'hui, une nouvelle vision stratégique a été définie pour la période 2015-2019. Cette vision est celle d'une politique industrielle intégrée, en conformité avec le programme de développement pour l'après-2015, en termes de croissance, d'inclusion, de lutte contre les inégalités et la pauvreté, et sur lequel se base la stratégie nationale de développement. Son objectif est d'augmenter sensiblement la contribution de l'industrie au PIB, par le développement de l'industrie manufacturière, la diversification des activités industrielles, l'amélioration de la qualité et de la compétitivité des entreprises opérant dans l'industrie, entre autres.

⁸ D'après le site de l'ANDI (Agence nationale de développement de l'investissement).

⁹ Ministère du commerce, de l'industrie et du tourisme, (2015). Stratégie pour le développement du secteur industriel 2015-2019, République islamique de Mauritanie.

3.2. Territoire et politique industrielle en Afrique du Nord

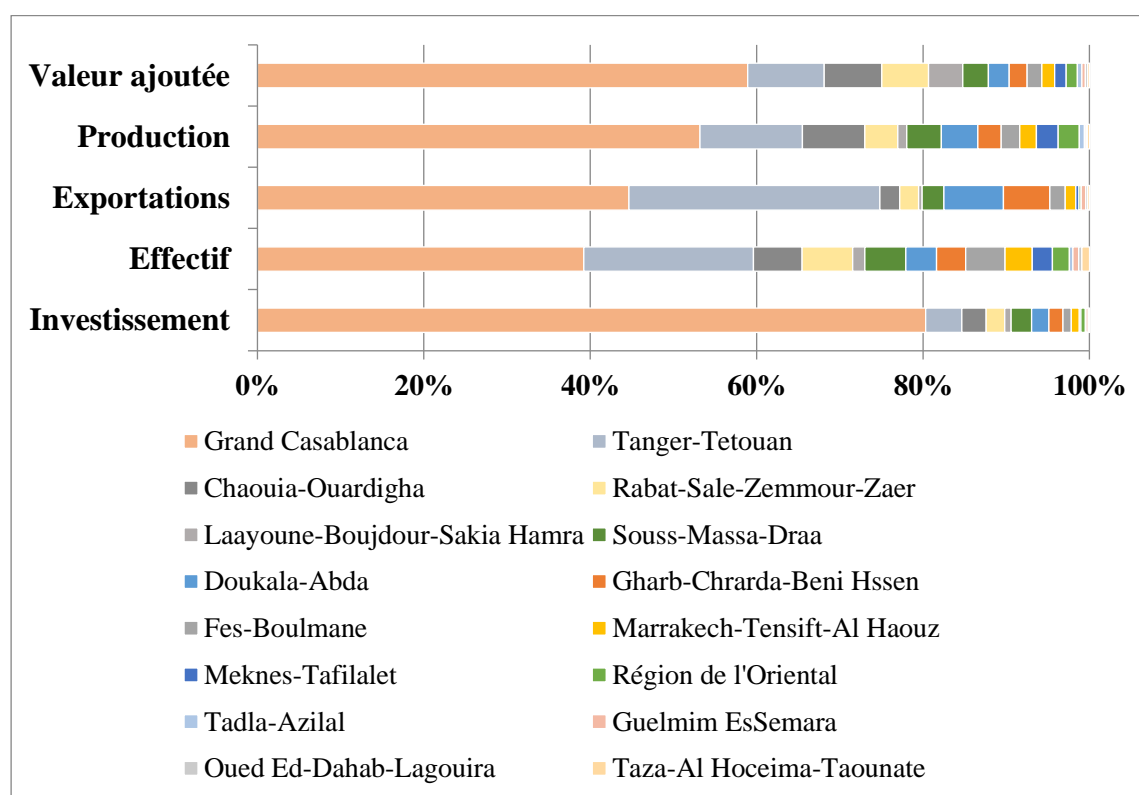
3.2.1. Répartition régionale de l'activité industrielle : chiffres clés

L'analyse de la répartition régionale de l'activité industrielle au niveau des pays étudiés fait ressortir l'existence de disparités régionales au sein de chaque pays.

Au Maroc, la région du Grand Casablanca totalise près de 60 % de la valeur ajoutée industrielle (avec un PIB régional supérieur à 66 milliards de dirhams marocains), 40 % de l'emploi industriel (avec un effectif de 235 000 personnes environ) et 80 % de l'investissement industriel (soit 25 milliards de dirhams marocains), comme le montre la figure 8. On assiste néanmoins à l'émergence de nouveaux pôles industriels dans la région de Tanger située au Nord du pays. Cette région connaît un important essor dans le secteur automobile. Elle a, en effet, enregistré 30 % des exportations (38 milliards de dirhams marocains environ) et emploie 20 % de l'effectif industriel (plus de 120 000 personnes). Il convient de préciser que la politique industrielle mise en œuvre ces dernières années par le Maroc a enregistré des résultats significatifs dans le secteur de l'industrie automobile, premier secteur exportateur. Ce secteur s'est hissé à des niveaux de croissance soutenus au cours des dix dernières années, dépassant même celui des phosphates en 2015.

Le secteur de l'aéronautique a également démontré sa crédibilité. À cet égard, le Maroc et Boeing ont conclu un accord en 2016 qui prévoit l'implantation de plus de 120 des fournisseurs majeurs de Boeing dans les groupes aéronautiques marocains autour d'un chiffre d'affaires à l'export de plus d'un milliard de dollars des États-Unis et la création de près de 8 700 emplois directs. Cet accord devrait doubler la capacité d'exportation du secteur à l'horizon 2020.

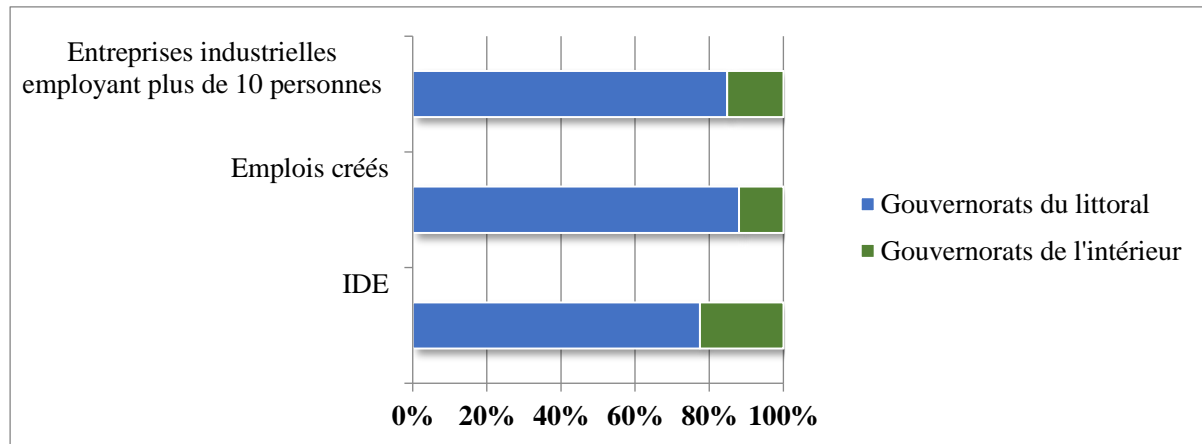
Figure 8 : Répartition régionale de l'activité industrielle au Maroc (2014)



Source : Ministère de l'industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique (MICIEN), Maroc (découpage régional de 2014 avant la réforme de la régionalisation avancée qui a réduit le nombre de régions de 16 à 12).

En Tunisie, d'importantes disparités existent entre les gouvernorats du littoral et les gouvernorats de l'intérieur. En 2012, les gouvernorats du littoral concentraient 85 % des entreprises industrielles, 88 % de l'emploi et 77 % des investissements directs étrangers (IDE) comme le montre la figure 9 ci-après.

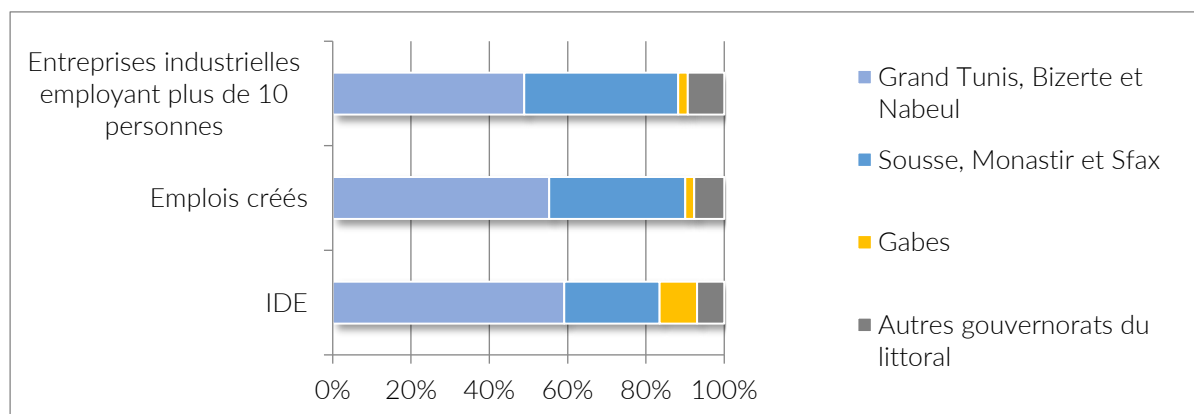
Figure 9 : Répartition régionale des entreprises industrielles (employant plus de 10 personnes), des emplois correspondants et des IDE en Tunisie (2012)



Source : Agence de promotion de l'industrie et de l'innovation (APII) et Agence de promotion de l'investissement étranger et de l'innovation (FIPA) pour la partie IDE

Au sein des gouvernorats du littoral, on peut distinguer deux grands pôles comme le montre la figure 10. Les gouvernorats du littoral Nord (Grand Tunis et gouvernorats voisins) concentrent environ la moitié des entreprises industrielles et des emplois créés, tandis que le tiers des entreprises et emplois sont localisés dans les gouvernorats du littoral situés à l'est (Sousse, Monastir et Sfax). La même tendance est observée au niveau de la répartition des IDE dans le secteur industriel. On notera toutefois que le gouvernorat de Gabes, qui constitue le pôle des industries chimiques de transformation du phosphate du pays, attire une part encourageante d'IDE.

Figure 10 : Zoom sur la répartition des entreprises industrielles (employant plus de 10 personnes), des emplois et des IDE des gouvernorats du littoral en Tunisie (2012)



Source : Agence de promotion de l'industrie et de l'innovation (APII) et Agence de promotion de l'investissement étranger et de l'innovation (FIPA) pour la partie IDE

En Égypte, on observe une concentration des zones industrielles et des bassins d'emplois dans le Grand Caire, à Alexandrie, dans le delta et la vallée du Nil. Même si de nombreuses zones industrielles ont été créées, elles restent concentrées en Haute-Égypte.

De même, les investissements en Algérie sont localisés dans les régions Nord du pays (Nord-Centre, Nord-Est et Nord-Ouest), avec 67 % en nombre de projets d'investissement et 77 % des emplois générés sur la période 2002-2012. Les hauts plateaux Est et le Sud-Est viennent en deuxième position avec, pour chacune des deux régions, 11 % du nombre de projets d'investissement et 8 % des emplois générés. Les régions des hauts plateaux Centre, des hauts plateaux Ouest et du Sud-Ouest, traditionnellement « à la traîne », sont à 3 % de projets chacune. (Données de l'Agence nationale de développement de l'investissement).

Au Soudan, 65 % de l'activité industrielle est localisée dans l'État de Khartoum (capitale), suivi de l'État d'Elgezira, du Nil, du Darfour Sud et de l'État de la Mer rouge (20 %) et les 15 % restants sont répartis de façon inégale sur les douze autres États.

Le phénomène de concentration est encore plus marqué en Mauritanie où les industries manufacturières sont essentiellement localisées à Nouakchott et dans la zone franche de Nouadhibou, en raison notamment de la concentration des populations à pouvoir d'achat dans ces deux villes, de l'existence des facteurs de production et de la facilité d'exportation grâce à l'existence d'infrastructures portuaires.

Toutefois, au-delà de ces disparités régionales, les pouvoirs publics ont d'importants efforts à fournir pour parvenir à un rééquilibrage géographique de l'activité industrielle au Maroc et en Tunisie.

Les pôles technologiques mis en place à partir de 2006 en Tunisie jouent un rôle important en termes de valorisation des spécificités et des ressources de chaque région et constituent un vecteur de développement régional. Outre l'objectif d'une couverture de l'ensemble du territoire, le choix du lieu d'implantation de chaque pôle est réalisé en fonction des spécificités économiques de chaque région du pays. Ainsi, dix pôles technologiques sont aujourd'hui implantés en Tunisie.

Au Maroc, la politique industrielle s'est accompagnée depuis 2005 de la mise en place d'un plan national de développement des infrastructures pour innover les différentes zones émergentes de la stratégie industrielle. Cette stratégie s'est traduite par une nette évolution des infrastructures et des espaces d'accueil industriels sur l'ensemble du territoire, ainsi que par l'implantation de leaders industriels mondiaux, augmentant les investissements directs étrangers (IDE) jusqu'à un taux moyen annuel de 23 % depuis 2009.

En Égypte, on assiste depuis 2002 au développement des zones industrielles, des parcs industriels et des zones économiques prioritaires (ZEP), jouissant de dispositions fiscales préférentielles (exonérations) sur l'importation des biens d'équipement et matières premières, de procédures administratives considérablement simplifiées, d'une infrastructure adéquate, etc. Les zones industrielles ont été restructurées dans le cadre du programme de développement de 2006, pour la gestion à long terme par un partenariat public-privé qui assurera l'aménagement du territoire et le fonctionnement de la zone.

Enfin, l'Algérie s'est dotée d'un programme de réalisation de 50 parcs industriels pour accroître l'offre de foncier destiné à l'industrie, et compte également des zones d'activités dédiées aux PME ; leur viabilisation est assurée par l'Etat. De plus, le Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) ambitionne de mettre en place les conditions de la relance industrielle et de la diversification économique par un renforcement de la compétitivité du territoire au sein de Pôles d'attractivité (PA). Les pôles d'attractivité regroupent plusieurs wilayas, où évolueront des Zones intégrées de développement industriel (ZIDI) et des technopoles.

3.2.2. Modes de gouvernance de la politique industrielle au niveau macroéconomique

Dans l'ensemble des pays étudiés, la conception de la politique industrielle relève des compétences du ministère de l'industrie. Aux côtés de cet acteur majeur de la politique industrielle, il y a aussi les établissements publics ou agences à caractère national qui jouent un rôle important au Maroc, en Algérie, en Tunisie et en Égypte. Le tableau 8 montre que ces quatre pays sont dotés, chacun, de plusieurs établissements publics. Les missions de ces établissements sont axées sur la politique industrielle : promotion de l'investissement, promotion des exportations, appui et développement des PME, régulation foncière, propriété industrielle, etc. À l'inverse, il n'existe pas en Mauritanie de structures chargées de l'encadrement et de l'appui aux activités industrielles au niveau technique, technologique, et des stratégies commerciales. Le volet institutionnel présente donc des défaillances. La nouvelle stratégie industrielle 2015-2019 devra s'employer à renforcer le cadre institutionnel. Enfin, le cas du Soudan diffère des autres pays unitaires étudiés car il existe dans cet état fédéral deux types d'administrations, le gouvernement fédéral (comprenant un ministère fédéral de l'industrie) et des gouvernements d'administration des différents états fédérés.

En sus des institutions à caractère national susmentionnées, les entreprises sont également un acteur de premier plan, qu'il s'agisse de structures patronales représentant le secteur privé comme c'est le cas au Maroc (avec la Confédération générale des entreprises du Maroc) et en Tunisie (avec l'Union tunisienne pour l'industrie, le commerce et l'artisanat ou la Confédération des entreprises citoyennes de Tunisie) ou d'entreprises publiques à caractère industriel comme c'est le cas en Algérie. Le secteur public industriel algérien est en effet formé de douze groupes industriels qui sont des opérateurs spécialisés par filière, opérant dans le cadre de la politique industrielle de redéploiement sur des secteurs dits stratégiques.

D'importants acteurs de la politique industrielle se trouvent également au niveau territorial. On citera en particulier le rôle de certaines collectivités territoriales dont les compétences en matière de développement économique ont été élargies récemment. C'est notamment le cas des régions au Maroc. Par ailleurs, certains services déconcentrés de ministères ou représentations territoriales d'établissements publics nationaux jouent également un rôle prépondérant, surtout en matière d'investissement. C'est le cas des centres régionaux d'investissement au Maroc, des guichets uniques décentralisés en Algérie et des directions régionales de l'Agence de promotion de l'industrie et de l'innovation (APII) en Tunisie. Il est également important de souligner le rôle d'animation et de coordination assumé dans la plupart des pays étudiés par le représentant territorial de l'État à vocation générale (les Walis au Maroc et en Algérie, les gouverneurs en Tunisie, etc.).

Il convient enfin de mentionner que certaines structures de type groupe thématique sont également présentes dans une partie des pays étudiés. Elles permettent de renforcer l'intégration entre grandes et petites entreprises. On citera ici le cas des écosystèmes industriels marocains où des acteurs mondiaux de référence se sont installés, de la Bourse algérienne de la sous-traitance et du partenariat du Centre, et des pôles technologiques tunisiens, dont les rôles sont détaillés dans le tableau 8.

S'agissant des mécanismes de concertation, de mise en œuvre et de pilotage de la politique industrielle tels que détaillés dans le tableau 8 ci-après, on retiendra l'existence au Maroc d'un dispositif de gouvernance à trois étages, avec un comité interministériel de coordination, présidé par le Chef du gouvernement, un comité de pilotage présidé par le Ministre de l'industrie, et un comité de suivi qui veille à la mise en œuvre de la stratégie industrielle, en collaboration avec les

fédérations/filières pour la structuration du tissu industriel existant. L'Algérie dispose quant à elle d'un Conseil national de l'investissement présidé par le Chef du gouvernement. L'action de ce Conseil porte sur les décisions stratégiques relatives à l'investissement et à l'examen des dossiers d'investissement présentant un intérêt pour l'économie nationale. En Mauritanie, où le volet institutionnel de la politique industrielle est défaillant à ce jour, la nouvelle stratégie industrielle 2015-2019 devra s'employer à renforcer le cadre institutionnel de manière à optimiser la coordination entre les différentes parties prenantes. À cet effet, il est prévu la mise en place d'un dispositif institutionnel s'articulant autour de trois instances : un Conseil national de l'industrie présidé par le Premier Ministre, un Comité de pilotage qui assure le suivi de la mise en œuvre de la stratégie, et des comités stratégiques des filières qui examinent les enjeux de la filière, veillent au respect des engagements réciproques des industriels et de l'État, identifient les actions à déployer prioritairement et les font remonter au niveau du Comité de pilotage.

Tableau 8 : Institutions et acteurs de la politique industrielle dans les pays d'Afrique du Nord

Pays	Acteurs au niveau national			Acteurs au niveau territorial			
	Ministères	Etablissements publics/ offices/ agences, etc.	Entreprises, associations, groupes de réflexions, etc.	Collectivités territoriales	Services de l'État au niveau territorial	Établissements publics territoriaux ou représentations territoriales d'établissements publics nationaux	Pôles de compétitivité / groupes thématiques/ écosystèmes territoriaux, etc.
Algérie	<p>- Le Ministère de l'industrie et des mines a pour missions notamment « la proposition des éléments de la politique nationale dans les domaines de la politique industrielle, de la compétitivité industrielle, de la promotion des services d'appui, de la gestion des participations de l'État dans le secteur public industriel » (décret n°14-241 du Aouel Dhou El Kaada correspondant au 27 août 2014). Le Ministère chargé également du renforcement des capacités productives des entreprises industrielles, de l'encouragement des programmes</p>	<p>- L'Agence nationale d'intermédiation et de régulation foncière (ANIREF) a pour principales missions la gestion, la promotion, l'intermédiation et la régulation foncière, notamment au titre de la promotion de l'investissement. - L'Agence nationale de développement de l'investissement (ANDI) a été créée en 2001. Elle est chargée de la promotion de l'investissement, de la facilitation, de l'information et de l'assistance aux investisseurs. - L'Agence nationale de développement de la PME (ANDPME) est chargée de mettre en œuvre la stratégie de</p>	<p>- Le secteur public industriel formé d'entreprises publiques à caractère industriel et qui sont au nombre de douze (12). Ces groupes industriels sont des opérateurs spécialisés par filière qui opèrent dans le cadre de la politique industrielle de redéploiement sur des secteurs dits stratégiques. - La Bourse algérienne de sous-traitance et du partenariat du Centre (BSTP-Centre) est une association professionnelle (loi 90-31) d'utilité publique et à but non lucratif, créée en 1992, et constituée d'entreprises algériennes publiques et privées. Elle est chargée de la mise en relation entre les</p>	<p>Les Assemblées populaires des Wilayas (APW) peuvent, de par la loi, contribuer ou lancer des initiatives de promotion des investissements.</p>	<p>Les Wilayas au sens déconcentré dont le Wali est ordonnateur de l'ensemble du budget d'équipement sur son territoire ainsi que les services déconcentrés, en particulier le directeur de l'industrie au niveau de la Wilaya. La Wilaya constitue la structure « réceptacle » de l'ensemble des politiques publiques sectorielles y compris la politique industrielle, et l'institution du Wali permet la coordination de l'action à ce sujet dans le cadre du Conseil de la Wilaya.</p>	<p>- Les Guichets uniques décentralisés (GUD) sont les représentations territoriales de l'Agence nationale de développement des investissements (ANDI). L'ANDI va animer l'intervention des différentes représentations des ministères au niveau des GUD pour l'acte d'investir. - Les représentations régionales de l'Agence nationale de l'intermédiation et de la régulation foncière (ANIREF)</p>	

	<p>d'intégration intra et intersectoriels, de l'encouragement du partenariat industriel et l'encouragement de l'émergence d'activité de sous-traitance.</p>	<p>promotion et de développement de la PME. À noter que la nouvelle loi sur l'orientation de la PME prévoit que l'ANDPME récupère toutes les structures d'accompagnement existantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'Office national de métrologie légale (ONML) créé en 1986 a pour mission principale de s'assurer de la fiabilité de la mesure des instruments nécessitant une qualification légale et ayant une incidence directe sur l'équité des échanges commerciaux, la santé, la sécurité, l'environnement et la qualité de la production industrielle. - L'institut national de la propriété industrielle (INAPI) - L'Institut algérien de normalisation (IANOR) - L'institut national de la productivité et du développement (INPED) 	<p>entreprises industrielles et les TPME sous-traitantes et dispose pour cela de représentations régionales situées à Constantine pour la région de l'Est, à Oran pour l'Ouest et à Ghardaïa pour le Sud.</p>				
--	---	--	---	--	--	--	--

		- L'organisation algérienne d'accréditation (ALGERAC).					
Égypte	- Le Ministère du commerce et de l'industrie - Le Ministère de l'investissement	- L' <i>Internal trade development agency (ITDA)</i> assure la promotion des entreprises orientées vers le marché domestique - Le <i>National Quality Council</i> veille au respect des normes et standards nationaux de qualité - L' <i>Industrial Training Council</i> est chargé d'assurer la formation des travailleurs et entrepreneurs - L' <i>Industrial Modernisation Centre</i> a pour mission l'accompagnement financier des entreprises - Les <i>Technology and Innovation Centres</i> apportent un accompagnement technique - L' <i>Export Council</i> et l' <i>Export Development Bank</i> assurent la promotion des exportations - L' <i>Industrial Development Agency (IDA)</i> est chargée des	Informations non disponibles	Informations non disponibles	Informations non disponibles	Informations non disponibles	Informations non disponibles

		aspects liés au foncier et aux infrastructures - La <i>General Authority for Investment and Free zones</i> (GAFI) a pour missions la promotion de l'investissement étranger ainsi que la facilitation/accompagnement des entreprises de taille moyenne.					
Mauritanie	Le Ministère de l'industrie	Il n'existe pas de structures chargées de l'encadrement et de l'appui aux activités industrielles au niveau technique, technologique, de maintenance et des stratégies commerciales. Le volet institutionnel est donc défaillant. La nouvelle stratégie industrielle 2015-2019 devra permettre de renforcer le cadre institutionnel.	La Chambre de commerce, d'industrie et de l'agriculture, les organisations syndicales et patronales sont dans le creuset de la Fédération des industries et des mines, une association professionnelle des investisseurs locaux. -Le Secteur privé et la Société Civile participent tout comme l'administration et ses partenaires à la validation de la politique industrielle. Ils sont aussi membres des comités de pilotage de certains volets tels la mise à niveau des	Les communes, qui sont l'unique échelon décentralisé en Mauritanie, ne jouent aucun rôle significatif dans la politique industrielle.	Le Wali assure une fonction générale de coordination de l'action de l'État au niveau régional.	-	-

			<p>entreprises, l'amélioration de la qualité et de la compétitivité, etc.</p> <p>l'État a mis en place également un comité des investissements, qui constitue un cadre de concertation avec le secteur privé.</p>				
Maroc	<p>- Le Ministère de l'industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique (MCIEN) est chargé d'élaborer la stratégie de développement du secteur de l'industrie et sa déclinaison en programmes opérationnels ainsi que le pilotage et la mise en œuvre de cette stratégie (décret n° 2- 10- 74 du 23 1431 (6 juillet 2010)).</p>	<p>- Le Centre marocain de promotion des exportations, appelé aussi Maroc Export, a été créé en 1976 et a pour vocation la promotion des exportations.</p> <p>- L'Agence marocaine de développement des investissements (AMDIE)¹⁰, appelée aussi <i>Invest in Morocco</i>, a été créée en 2009. Sa principale mission est la commercialisation de l'offre Maroc en matière d'investissement.</p> <p>- Maroc-PME (anciennement ANPME) a été créée</p>	<p>- La Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM), créée en 1947, est le représentant du secteur privé auprès des pouvoirs publics et des institutionnels. Elle compte 88 000 membres et défend les intérêts des entreprises du Maroc auprès des pouvoirs publics et des pouvoirs sociaux. La CGEM s'engage également dans l'amélioration de l'environnement des affaires et de l'investissement, à l'échelon international,</p>	<p>La collectivité territoriale région (et ses émanations comme l'Agence régionale d'exécution des projets ou les sociétés de développement régional, joue un rôle de premier plan en ce qui concerne la politique industrielle. Ses compétences et attributions lui confèrent d'ailleurs ce statut en termes de développement économique régional (soutien aux entreprises, organisation des zones d'activités économiques,</p>	<p>- Au niveau régional, le Wali de région et le Centre régional d'investissement (CRI), qui est un service déconcentré du Ministère de l'intérieur, placé sous la responsabilité du Wali, jouent un rôle important dans la gestion déconcentrée de l'investissement. Il convient ici de préciser que la création des CRI, s'est effectuée par la lettre royale adressée au Premier Ministre le 9 janvier 2002. Elle a porté sur la gestion déconcentrée de l'investissement, et constitué une</p>	<p>- Les 28 chambres de commerce, d'industrie et de services (CCIS) : il s'agit d'établissements publics sous tutelle du Ministère de l'industrie et dont la gouvernance est assurée par des élus. Leur vocation historique est d'assurer la représentation du monde économique auprès des pouvoirs publics et de structurer la profession. Elles assurent également des missions de service public pour le compte de l'État,</p>	<p>- Les écosystèmes industriels, lancés en 2014 dans le cadre du Plan d'accélération industrielle 2014-2020, consistent à favoriser l'établissement de partenariats stratégiques ciblés et mutuellement bénéfiques entre leaders industriels et les très petites, petites et moyennes entreprises (TPME). Ils visent à renforcer la compétitivité des filières et l'intégration entre les grandes entreprises et les TPME. Même si les écosystèmes sont à priori davantage des</p>

¹⁰ À noter qu'une réorganisation est en cours au Maroc pour créer l'Agence marocaine de développement des investissements et des exportations (AMDIE), qui naîtra de la fusion de l'AMDIE, de Maroc Export et de l'Office des foires et expositions de Casablanca (OFEC).

		<p>en 2002. Il représente l'instrument opérationnel des pouvoirs publics en matière de développement des PME et accompagne celles-ci dans leur processus de modernisation et d'amélioration de leur compétitivité.</p> <p>- L'Office marocain de la propriété industrielle et commerciale (OMPIC) est l'organisme chargé de la protection de la propriété industrielle (marques, brevets d'invention, dessins et modèles industriels) et de la tenue du registre central du commerce au Maroc.</p>	<p>à travers ses 43 conseils d'affaires.</p> <p>- Les groupes de réflexion marocains dont le Centre d'étude et de recherches en sciences sociales (CERSS), l'Office chérifien des phosphates (OCP) Policy Center, l'Institut royal d'études stratégiques (IRES), l'Institut Amadeus, le Groupement d'études et de recherches sur la Méditerranée (GERM), etc.</p>	<p>attraction des investissements, formation professionnelle, formation continue et emploi, amélioration de l'attractivité des espaces territoriaux et renforcement de la compétitivité, etc.) et d'aménagement du territoire.</p>	<p>réforme de fond en matière de gouvernance territoriale de l'investissement. Les CRI représentent « le guichet unique ». Ils remplissent deux fonctions essentielles : l'aide à la création d'entreprises et l'aide aux investisseurs.</p> <p>- Les délégations provinciales du commerce et de l'industrie. Au nombre de 30, elles constituent les services déconcentrés du Ministère de l'industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique (MICIEN)</p>	<p>comme un certain nombre d'autorisations ou de certifications</p> <p>- Le réseau RIMANE de l'Agence nationale pour la promotion de la petite et moyenne entreprise (ANPME) est constitué d'intervenants relevant des délégations provinciales du commerce et de l'industrie, répartis en fonction de la densité industrielle régionale et chargés de relayer l'action de l'ANPME en matière de communication et de promotion régionale des programmes de conseil et d'accompagnement des PME.</p>	<p>acteurs « par filière » que des acteurs « territoriaux » au sens strict du terme, leur déclinaison a une portée aussi bien régionale que sectorielle. En particulier, nombreux sont les écosystèmes qui ont une localisation géographique précise et sont ainsi, de facto, un acteur incontournable de la politique industrielle dans le territoire en question</p>
Soudan	<p>-Le Ministère de l'industrie du gouvernement fédéral</p> <p>-Les gouvernements d'administration des différents États fédérés.</p>						

<p>Tunisie</p>	<p>Le Ministère du commerce et de l'industrie. Depuis le 26 août 2016, il assure la double conception de la politique industrielle et de promotion des exportations.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - L'Agence de promotion de l'industrie et de l'innovation (APII), créée en 1972, est une structure d'appui aux entreprises et aux promoteurs. Sa mission consiste en la mise en œuvre de la politique industrielle. Elle intervient également au niveau des services en relation avec l'industrie. Elle représente le guichet unique pour les opérations de création d'entreprises. Elle gère l'ensemble des avantages accordés comme les primes d'investissement, les exonérations, etc. - Le Centre de promotion des exportations (CEPEX) a été créé en 1973 dans le but d'apporter un soutien aux exportateurs tunisiens. - La <i>Foreign Investment Promotion Agency</i> (FIPA) a été créée en 1995 dans le but de soutenir et 	<ul style="list-style-type: none"> - L'Union tunisienne pour l'industrie, le commerce et l'artisanat (UTICA) est le patronat tunisien. Il a été créé en 1964 et regroupe l'ensemble des structures professionnelles opérant dans le commerce, l'industrie, les services et l'artisanat. L'UTICA assiste ses membres dans la recherche d'opportunités d'investissement via un rôle d'information mais également « rend compte de leurs préoccupations ». - La Confédération des entreprises citoyennes de Tunisie (Conect) est une seconde structure patronale créée après les événements politiques de janvier 2011. Elle fournit aux PME tunisiennes comme aux grandes entreprises, une plateforme leur permettant d'exprimer leurs préoccupations ainsi qu'une assistance aux plans économique, 	<p style="text-align: center;">-</p>		<p>L'APII dispose de 5 centres d'intervention et intervient via 24 directions régionales. Elle gère également une trentaine d'incubateurs opérationnels.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Les pôles technologiques ont également joué un rôle prépondérant, notamment en termes de valorisation des spécificités et des ressources de chaque région. Ils ne jouent pas un rôle clé dans la conception de la politique industrielle mais ils constituent un vecteur de développement régional. Ils ont commencé à être mis en place à partir de 2006, dans le cadre de l'orientation plus globale du X^{ème} plan de développement économique et social vers l'économie du savoir. L'approche consiste à abriter sur un espace géographique donné, des entreprises, des centres de formation et des unités de recherche publiques et privées, engagés dans une démarche partenariale destinée à créer des synergies autour d'un marché et un domaine technologique ou
----------------	--	--	---	--------------------------------------	--	--	--

		<p>de promouvoir les investissements étrangers en Tunisie.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le Bureau de mise à niveau a été créé en 1996 pour gérer le Programme de mise à niveau lancé à la suite de l'accord de libre-échange avec l'Union européenne, dans le but d'améliorer la compétitivité des entreprises industrielles tunisiennes face à une concurrence accrue. - L'Agence foncière industrielle (AFI) est l'institution chargée de la création et de l'aménagement des zones industrielles équipées des commodités nécessaires à l'implantation des projets industriels ainsi que la construction de locaux industriels modulables destinés aux investisseurs tunisiens et étrangers. - Les centres techniques assurent 	<p>financier, juridique, etc.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les groupes de réflexion jouent également un rôle prépondérant d'influence dans les choix stratégiques de politique industrielle en Tunisie. Parmi eux figurent des structures telles que l'Institut africain des chefs d'entreprises (IACE), le Cercle Kheireddine ou encore l'Institut tunisien d'études stratégiques rattaché à la Présidence de la République. 				<p>scientifique pour promouvoir la compétitivité et l'innovation industrielle. Les secteurs phares de l'économie sont ciblés par la stratégie de mise en œuvre des pôles de compétitivité.</p>
--	--	---	--	--	--	--	--

		<p>l'assistance technique aux entreprises opérant dans les secteurs industriels concernés. Ils effectuent des missions d'expertise pour les administrations dans le cadre du suivi de déblocage des financements octroyés par les fonds nationaux dédiés. Ils effectuent des diagnostics de mise à niveau et forment les cadres des entreprises. Ces centres sont cogérés par l'administration et la profession.</p>					
--	--	--	--	--	--	--	--

Tableau 9 : Mécanismes de conception, concertation, pilotage et mise en œuvre et instruments de financement de la politique industrielle dans les pays d'Afrique du Nord

Pays	Responsable de la conception	Mécanismes et instances de concertation	Mécanismes et instances de pilotage	Suivi et mise en œuvre	Financement
Algérie	Ministère de l'industrie et des mines	<p>-Le Conseil national de l'investissement est créé auprès du ministre chargé de l'industrie et de la promotion des investissements qui en assure le secrétariat. Il est placé sous l'autorité du Chef du Gouvernement qui en assure la présidence. Depuis 2006, l'action de ce conseil porte sur les décisions stratégiques relatives à l'investissement et l'examen des dossiers d'investissements présentant un intérêt pour l'économie nationale. Le tour de table du conseil est constitué des collectivités locales, des départements ministériels concernés à savoir les finances, l'industrie, le commerce, l'énergie, la petite et moyenne entreprise, l'aménagement du territoire, l'environnement et le tourisme. L'Agence nationale de développement de l'investissement y siège en tant qu'observateur.</p> <p>-Le pacte national économique et social de croissance de 2014 qui a suivi celui de 2006 constitue le cadre de concertation institutionnel de référence pour la politique économique et sociale en général, le plan quinquennal est l'outil de planification du pays qui correspond à une démarche de conception des politiques publiques où le Gouvernement central demeure l'acteur de référence.</p> <p>Ce plan est à la base des plans de politiques sectorielles dont ceux de l'industrie et de l'aménagement du territoire qui sont en principe intégrés dans</p>	<p>- Le Fonds de garantie des crédits aux PME (FGAR)</p> <p>- Un Fond national d'investissement doté d'agences dans les wilayas. Toutes ne sont pas encore fonctionnelles. Les fonds sont gérés par des institutions financières régionales par blocs de wilayas.</p>		

		<p>les plans préparés par les Assemblées populaires des Wilayas pour le volet territorial.</p> <p>- Le développement industriel s'inscrit par ailleurs dans le SNAT avec un schéma directeur pour l'industrie.</p>			
Égypte	<p>Le Social Fund for Development (SFD) propose un programme d'incubation des TPE, incluant les start-ups et le secteur informel.</p>				
Maroc	<p>Le Ministère de l'industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique (MICIEN)</p>	<p>Un comité interministériel de coordination, dont les membres permanents sont le Chef du gouvernement, le Ministre de l'intérieur, le Ministre de l'économie et des finances, la Présidente de la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM), le Président du Groupement professionnel des banques du Maroc (GPBM) et le Président des Chambres de commerce, d'industrie et de services (CCIS). Ce comité compte également les Ministres sectoriels comme membres ad hoc (agriculture et pêche, équipement et transport, énergie/mines/eau/environnement, éducation et formation professionnelle, etc.). Le comité interministériel de coordination veille à la réalisation des projets initiés et à l'exécution des conventions conclues entre les divers partenaires impliqués.</p>	<p>Le comité de pilotage, présidé par le Ministre de l'industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique et composé des Ministres délégués auprès du Ministre de l'industrie ainsi que du Secrétaire général du MICIEN.</p>	<p>Le comité de suivi, composé des directeurs concernés au niveau de l'administration centrale du MICIEN ainsi que du directeur général de l'ANPME, et des directeurs de l'AMDI et de Maroc Export (dont la fusion est en cours) veille à la mise en œuvre de la stratégie industrielle, en collaboration avec les fédérations/filières pour la structuration du tissu industriel existant et avec l'appui des cabinets externes pour des missions précises.</p>	<p>- Le Fonds de développement industriel (FDI) : Il s'agit d'un instrument de financement de la politique industrielle, créé par la Loi de Finance 2015. Le FDI est doté d'une enveloppe de 3 milliards de dirhams/an sur la période 2014-2020, alloués selon une logique d'appel à projets.</p> <p>- Le Fonds de promotion des investissements (FPI) propose la prise en charge partielle par le gouvernement de certaines dépenses liées à l'acquisition du foncier, à l'infrastructure externe et à la formation professionnelle.</p> <p>- Le Fonds Hassan II pour le développement économique et social propose des subventions à hauteur de 15 % du montant total de l'investissement, plafonnées à 30 millions de dirhams marocains</p>

					<ul style="list-style-type: none"> - Exonérations fiscales - Financement bancaire : convention de partenariat conclue entre l'État et le secteur bancaire qui s'engage à accompagner les entreprises industrielles (taux compétitifs, soutien à la restructuration, accompagnement à l'internationalisation, etc.) et à fournir la consultation et l'accompagnement nécessaires aux porteurs de projets. - Produits de garantie industrie développés autour des crédits bancaires et crédits leasing et Produits de cofinancement industrie proposés par la Caisse centrale de garantie.
Mauritanie	<p>La politique industrielle est conçue au niveau ministériel. Cependant, les responsabilités au sein du ministère sont fortement diluées.</p> <p>D'une manière générale, les structures concernées par le secteur industriel sont : le ministère de l'industrie, la DG de la promotion du secteur privé, la zone franche de Nouadhibou, la Chambre de commerce, d'industrie et de l'agriculture, les organisations syndicales et patronales font partie du creuset de la Fédération des industries et des mines, une association professionnelle des investisseurs locaux.</p> <p>Il n'existe pas de structures chargées de l'encadrement et de l'appui aux activités industrielles au niveau technique, technologique, de maintenance et des stratégies commerciales. Le volet institutionnel est donc défaillant.</p> <p>La nouvelle stratégie industrielle 2015-2019 va s'employer à renforcer le cadre institutionnel de manière à optimiser la coordination entre les différentes parties prenantes. À cet effet, il est prévu « la mise en place d'un système de suivi-évaluation de la stratégie [...]. Le dispositif institutionnel s'articule autour des 3 instances » :</p> <ul style="list-style-type: none"> i) le Conseil national de l'industrie présidé par le Premier Ministre et assurant la supervision de tout le processus de mise en œuvre de la Stratégie; ii) le Comité de pilotage qui assure le suivi de la mise en œuvre de la Stratégie tant pour ce qui concerne les aspects techniques que pour la promotion et la consolidation de l'approche participative; 				

	iii) les comités stratégiques des filières qui examinent les enjeux de la filière, retracent les engagements réciproques des industriels et de l'État, identifient les actions à déployer prioritairement et les font remonter au comité de pilotage.				
Tunisie					<ul style="list-style-type: none"> - Fonds de développement de la compétitivité Industrielle (FODEC) - Fonds de promotion et de décentralisation industrielle (FOPRODI) - TASDIR + Fonds d'accès aux marchés d'exportations (FAMEX) - Fonds de promotion des exportations (FOPRODEX) - Fonds de promotion de l'huile d'olives conditionnée (FOPROHOC) - Banque de financement des PME (BFPME) - Fonds national de garantie (FNG) - SICAR

4. État de la territorialisation de la politique industrielle : analyse approfondie, Algérie, Maroc et Tunisie

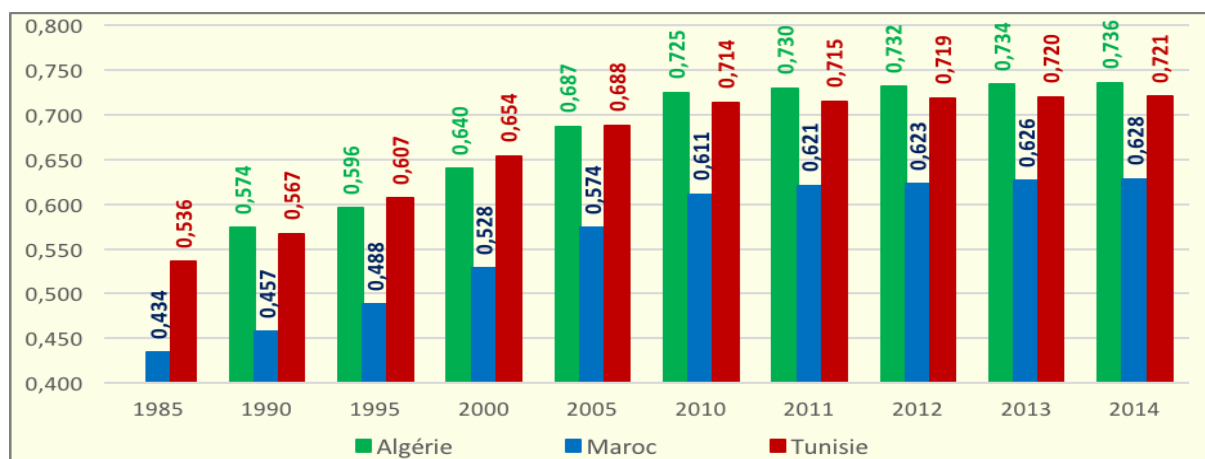
4.1. Développement inclusif : quelques chiffres clés

Parmi les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), pour lesquels les pays d'Afrique du Nord se sont engagés, figurent la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim, la garantie d'une éducation primaire pour tous, la promotion de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, la réduction de la mortalité maternelle et infantile, l'assurance d'un environnement humain durable, etc. Les pays d'Afrique du Nord ont réalisé des progrès notables dans le cadre des OMD, mais des efforts restent à faire en termes de développement inclusif, en particulier à travers la réduction des disparités régionales en termes de pauvreté et d'accès au marché de l'emploi. La présente section analyse quelques chiffres clés en matière de développement inclusif.

La situation du développement humain

L'indice de développement humain (IDH)¹¹ est l'un des indicateurs les plus communément utilisés pour mesurer le niveau de développement économique et social. Pour les trois pays considérés (Algérie, Maroc et Tunisie), la figure 11 illustre l'évolution de l'IDH sur la période 1985-2014. Les résultats montrent que pour les trois pays, l'IDH a sensiblement augmenté. Au cours de 2014, l'IDH de l'Algérie était de 0,736 et celui de la Tunisie de 0,721, soit des niveaux assez proches de ceux réalisés par les pays développés. En effet, selon le Rapport sur le développement humain de 2015¹², l'Algérie occupait le 83^{ème} rang mondial et la Tunisie le 96^{ème}, sur un total de 188 pays. Ces classements permettent à ces deux pays de faire partie du groupe de pays ayant un indice de développement humain élevé. En revanche, avec un IDH égal à 0,628 le Maroc se retrouve à la 123^{ème} place. Il fait donc partie de la catégorie des pays ayant un développement humain moyen.

Figure 11 : Évolution de l'indice de développement humain, 1985 - 2014



Source : Base de données du PNUD (<http://hdr.undp.org/fr/data#>).

¹¹ L'IDH est un indice statistique composite, créé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en 1990 pour évaluer le niveau de développement humain des pays du monde. L'IDH se fondait alors sur trois critères : le PIB par habitant, l'espérance de vie à la naissance et le niveau d'éducation. Le concept du développement humain est plus large que l'IDH qui reste un simple indicateur.

¹² PNUD, (2015). « Rapport sur le développement humain 2015 : le travail au service du développement humain », New York, États-Unis, pages 213 et 214.

Evolution des indicateurs de développement social et humain

Même si l'analyse de l'évolution de l'IDH révèle une certaine performance des trois pays d'Afrique du Nord, il est utile d'analyser l'évolution d'autres indicateurs de développement social et humain. Les statistiques du tableau 10 montrent que pour l'Algérie, le Maroc et la Tunisie, le pourcentage de la population urbaine a augmenté durant la période 1980-2015. Cette augmentation s'est réalisée aux dépens de la population rurale, qui a baissé en raison des phénomènes d'émigration et d'exode rural. Quant au taux de pauvreté, il a été réduit environ de moitié, aussi bien en Algérie, qu'au Maroc et en Tunisie. Une analyse détaillée de l'évolution du taux de pauvreté sera présentée plus loin.

Tableau 10 : Évolution de quelques Indicateurs de développement social et humain

Indicateurs	Algérie		Maroc		Tunisie	
Population urbaine (en pourcentage)	43,54 (1980)	70,13 (2014)	41,21 (1980)	60,20 (2015)	50,57 (1980)	66,84 (2015)
Taux de pauvreté (pourcentage de la population)	12,10 (2000)	5,50 (2011)	16,30 (1998)	8,90 (2007)	32,40 (2000)	15,50 (2010)
Santé						
Espérance de vie à la naissance	58,16 (1980)	74,81 (2014)	57,51 (1980)	74,02 (2014)	62,02 (1980)	74,14 (2014)
Taux de mortalité infantile, moins de 5 ans (pour 1 000)	148,1 (1980)	25,50 (2015)	133,8 (1980)	27,60 (2015)	95,70 (1980)	14,00 (2015)
Éducation et marché d'emploi						
Taux d'alphabétisation des jeunes (15-24) (en pourcentage)	74,33 (1987)	91,77 (2006)	44,14 (1982)	81,51 (2011)	74,28 (1984)	97,30 (2011)
Inscriptions des filles à l'école secondaire, (en pourcentage net)	32,31 (1984)	51,00 (1997)	37,22 (2005)	53,11 (2012)	16,76 (1980)	26,23 (1985)
Inscriptions des garçons à l'école secondaire, (en pourcentage net)	44,97 (1984)	54,16 (1997)	42,17 (2005)	59,04 (2012)	27,55 (1980)	38,38 (1985)
Taux de chômage	20,60 (1991)	9,50 (2014)	12,50 (1991)	10,20 (2014)	16,80 (1991)	13,30 (2014)
Taux de chômage, hommes	18 (1991)	8 (2014)	12,30 (1991)	9,90 (2014)	15,60 (1991)	12,40 (2014)
Taux de chômage, femmes	39,60 (1991)	16,8 (2014)	13,10 (1991)	10,90 (2014)	20,90 (1991)	15,80 (2014)
Taux de chômage des jeunes (âgés de 15-24 ans)	39,50 (1991)	20 (2014)	17,70 (1991)	20,20 (2014)	33,70 (1991)	31,80 (2014)
Chômage avec une éducation primaire	54,60 (1991)	55,70 (2011)	53,50 (1991)	50,10 (2012)	47,70 (1994)	22,40 (2011)
Chômage avec une éducation secondaire	25,60 (1991)	18,50 (2011)	22,70 (1991)	23,30 (2012)	26,10 (1994)	42,50 (2011)
Chômage avec une éducation de niveau supérieur	5,80 (1991)	23,10 (2011)	11,60 (1991)	18,50 (2012)	1,70 (1994)	30,90 (2011)
Accès aux services						
Utilisateurs Internet (pour 100 personnes)	0,49 (2000)	18,09 (2014)	0,69 (2000)	56,80 (2014)	2,75 (2000)	46,16 (2014)
Accès à l'électricité (pourcentage de la population)	98 (2000)	100 (2012)	71,10 (2000)	100 (2012)	95 (2000)	100 (2012)
Accès à l'eau potable améliorée (pourcentage de la population)	91,50 (1990)	83,60 (2015)	72,60 (1990)	85,40 (2015)	82,50 (1990)	97,70 (2015)
Accès au réseau d'assainissement (pourcentage de la population)	80,30 (1990)	87,60 (2015)	52,40 (1990)	76,70 (2015)	72,60 (1990)	91,60 (2015)

Source : Base de données de la Banque mondiale, 2016. World Development Indicators, Août 2016.

En ce qui concerne les indicateurs de santé, l'espérance de vie à la naissance a considérablement augmenté dans les trois pays d'Afrique du Nord. En 2014, elle dépasse légèrement 74 ans. De même le taux de mortalité infantile (des moins de cinq ans) a considérablement baissé. Pour la rubrique relative à l'accès aux services (eau potable, électricité, réseaux d'assainissement et internet), le tableau 10 montre que des progrès considérables ont été réalisés. À titre d'exemple, le taux d'accès à l'électricité a atteint le seuil de 100 % depuis 2012 aussi bien en Algérie, qu'au Maroc et en Tunisie. Ces résultats confirment que des progrès notables ont été enregistrés en matière d'infrastructures de base et de santé des populations algérienne, marocaine et tunisienne. Ces performances s'inscrivent dans le cadre d'un processus au cours duquel les trois pays ont réalisé des progrès sociaux afin d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Pour les indicateurs relatifs à l'éducation et au marché d'emploi, le taux d'alphabétisation a augmenté. En 2011, il atteint 97,3 % en Tunisie alors qu'il ne dépasse pas 81,51 % au Maroc. Pour le taux d'inscription des filles et des garçons dans le secondaire¹³, des améliorations ont été réalisées dans les trois pays, mais d'importantes disparités persistent entre les deux sexes. En effet, le pourcentage des garçons inscrits dans le secondaire reste supérieur à celui des filles. En revanche, le taux de chômage en Algérie, au Maroc et en Tunisie a baissé mais le niveau atteint en 2014 (13,3 % en Tunisie, 10,2 % au Maroc et 9,5 % en Algérie) reste relativement assez élevé, ce qui confirme la nécessité d'actions supplémentaires en matière d'inclusion sur le marché du travail. Ce constat est dû en bonne partie à des taux de chômage des femmes assez élevés, comparés à ceux des hommes. Ainsi, les différences entre les deux sexes en termes d'éducation (inscription au secondaire) et d'accès au marché de l'emploi (ou de taux de chômage) confirment l'existence de disparités genre aussi bien en Algérie, qu'au Maroc et en Tunisie.

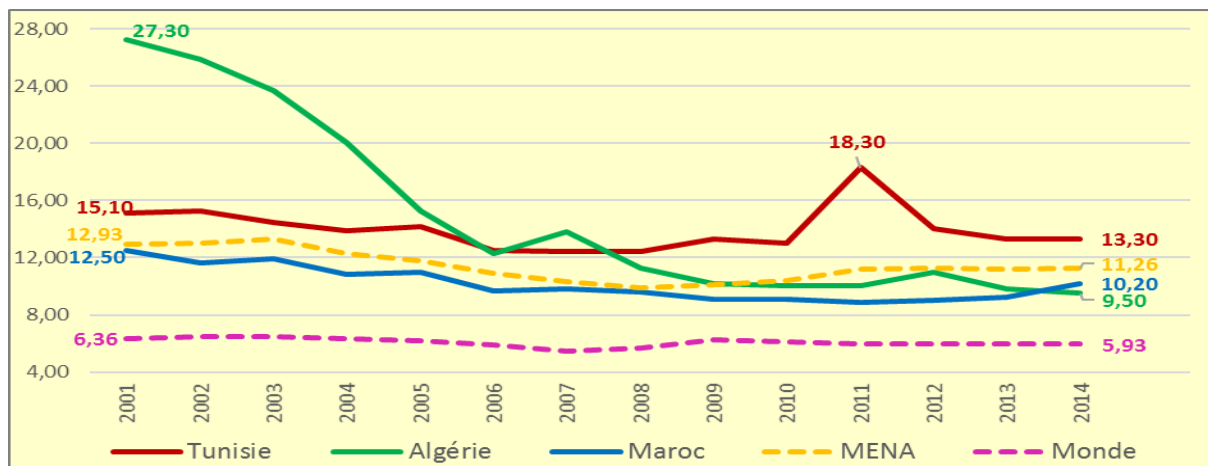
Emploi et inclusion

Durant la période 2001-2014, les taux de chômage en Algérie, au Maroc et en Tunisie sont largement supérieurs au taux de chômage du monde entier, qui était d'environ 6 % (figure 12). Le Maroc et l'Algérie se trouvent cependant dans une situation relativement confortable. En effet, depuis 2001, le taux de chômage ne cesse de baisser pour atteindre un taux de 10,2% de la population active en 2014. Le taux de chômage au Maroc est légèrement plus faible que celui de la région MENA, qui oscille autour de 12 %. En 2015, le taux de chômage du Maroc passe à 8,7 %, mais il touche encore un jeune sur cinq au niveau national et un jeune sur trois en milieu urbain. Les résultats du tableau 10 illustrent les efforts déployés par les autorités marocaines durant les dernières années en matière d'égalité de sexe. En effet, en 2014, le taux de chômage des hommes est de 9,9 % alors que celui des femmes est légèrement supérieur, soit 10,9%. Par ailleurs, en 2012, le chômage des ceux ayant le niveau primaire est de 50,5 %, celui des diplômés du secondaire est de 23,3 %. Il est de 18,5 % pour les diplômés du supérieur.

Pour le cas spécifique de l'Algérie, le taux de chômage a fortement baissé, passant de 27,3 % en 2001 à seulement 9,5 % en 2014. Sur les dernières années, l'Algérie a affiché un taux de chômage considéré parmi les plus faibles de la région MENA.

¹³ Selon la Banque mondiale, le taux d'inscription net est le ratio des enfants en âge d'aller à l'école (selon la Classification internationale type de l'éducation de 1997) qui sont inscrits à l'école par rapport à la population d'âge correspondante.

Figure 12 : Taux de Chômage pourcentage de la population totale)



Source : Calculs à partir de la base de données de la Banque mondiale, 2016. World Development Indicators, Août 2016.

Alors qu'il avait baissé significativement, passant de 29,5 % en 2000 à 10 % en 2010-2011, le chômage est reparti à la hausse pour atteindre 11,2 % en 2015. Le taux de chômage des 15-24 ans est passé de 22,4 % en 2011 à 29,8 % en 2015. L'une des causes du chômage aujourd'hui reste la nature de la croissance économique. Très peu diversifiée, la croissance ne permet pas de créer suffisamment d'emplois productifs pour tous les jeunes diplômés. À cela s'ajoute la concentration des activités économiques et des services sur le littoral, dans et autour de la capitale Alger. En ce qui concerne le taux de chômage des jeunes (âgés de 15 à 24 ans), bien qu'il soit passé de 39,5 % en 2001 à seulement 20 % en 2014, aujourd'hui, un jeune sur cinq est exclu du marché de l'emploi. S'agissant de la répartition du chômage par niveau d'éducation, celui-ci touche 55,7 % de la population ayant le niveau primaire, 18,5 % de celle ayant le niveau secondaire et 23,10 % de celle ayant le niveau supérieur. Ces différents résultats confirment, en dépit des efforts réalisés en Algérie pour réduire le chômage, l'existence et la persistance de disparités liées à l'égalité des sexes et aux niveaux d'éducation. Enfin, la réduction du taux de chômage réalisé durant la période 2001-2014 s'est accompagnée d'une réduction simultanée du chômage des hommes et des femmes. Toutefois, en 2014, le chômage des hommes était de 8 %, alors que celui des femmes était de l'ordre de 16,8 % (tableau 10).

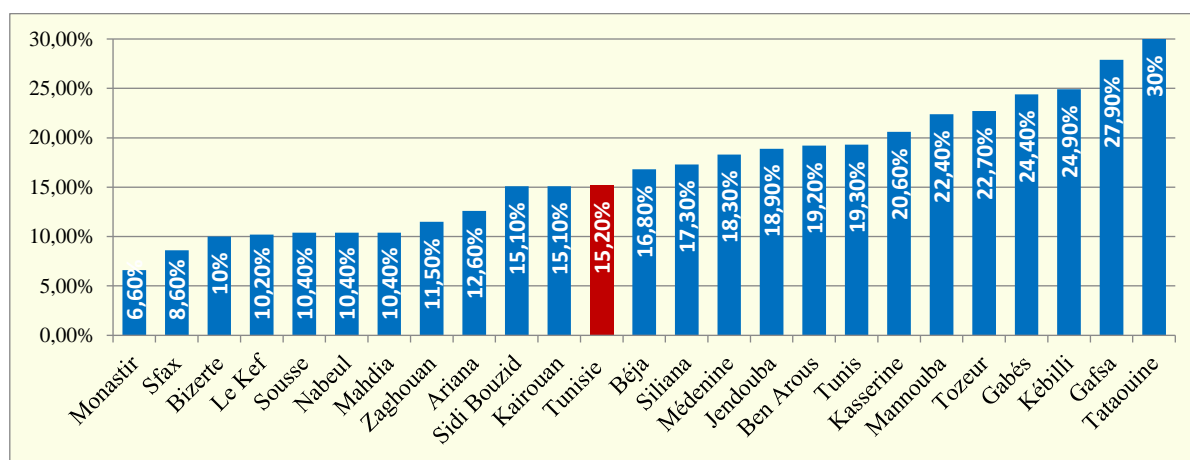
En Tunisie, depuis 2001, le taux de chômage tend à baisser, sauf en 2011. Cette année-là, il a fortement augmenté pour atteindre 18,3 %. Le chômage des jeunes (âgés de 15 à 24 ans) reste relativement élevé, atteignant 31,8 % en 2014 (tableau 10). Par ailleurs, entre 1994 et 2011, le chômage de ceux ayant reçu une éducation primaire a fortement baissé, passant respectivement de 47,7 % à 22,4 %. En contrepartie, le chômage de ceux ayant le niveau du secondaire a augmenté, passant respectivement de 26,1% à 42,5 %. De même, le chômage des diplômés du supérieur a fortement augmenté, passant de 1,7 % en 1994 à 30,9 % en 2011. Ce dernier résultat découle du fait qu'en 2014, 36,6 % de la population des chômeurs sont des diplômés de l'enseignement supérieur. L'analyse par sexe confirme que si les femmes constituent 67 % des diplômés de l'université (2008-2009), seulement 25 % d'entre elles ont accès au marché du travail¹⁴. En revanche, 26 % des femmes au chômage ne cherchent pas à intégrer la vie active.

¹⁴INS, 2015, Recensement général de la population et de l'habitat.

Ces résultats confirment l'existence de fortes discriminations sur le marché de l'emploi dont la victime est la femme tunisienne. Environ le tiers des jeunes (âgés de 15 à 24 ans) sont exclus du marché de l'emploi. De même, des disparités persistent au niveau du chômage par niveau d'éducation (primaire, secondaire et supérieur).

En 2015, le taux de chômage s'est élevé à 15,5 % (figure 13), avec de fortes disparités régionales. Le taux de chômage au niveau des gouvernorats tunisiens varie de 6,6 % dans le gouvernorat de Monastir, à 30 % dans le gouvernorat de Tataouine. En fait, les taux de chômage dans les gouvernorats de l'intérieur sont largement supérieurs à ceux des gouvernorats du littoral. Les habitants des gouvernorats de l'intérieur se considèrent, en effet, globalement et structurellement, comme exclus de la croissance et du développement en Tunisie. Le déséquilibre structurel ainsi constaté entre l'intérieur du pays et le littoral était bien à l'origine de tensions sociales menant aux événements du 14 janvier 2011 en Tunisie.

Figure 13 : Taux de chômage par gouvernorat en Tunisie, 2015



Source : Base des données de l'Institut national de la statistique (INS).

Effort de réduction de la pauvreté

La réduction de la pauvreté représente l'un des éléments fondamentaux d'une croissance inclusive en Afrique du Nord. Dans ce cadre, le taux de pauvreté en Algérie¹⁵ est passé de 12,1%, en 2000, à 5,5 % de la population active en 2011 (voir tableau 10)¹⁶. Cette réduction de la pauvreté est due à la mise en œuvre d'une politique de développement social et de lutte contre la pauvreté, permettant ainsi une amélioration des conditions de vie de la population en général et une baisse importante de la pauvreté en particulier. Les transferts sociaux (sur budget de l'État) ont atteint près de 9 % du PIB en 2014. Les subventions généralisées et les transferts sociaux représentent 32 % du PIB en 2014. Cependant, vu l'importance des richesses (les hydrocarbures) du pays, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour réduire davantage le taux de pauvreté.

Quant au Maroc, le taux de pauvreté est continuellement en baisse, passant de 16,3 % en 1998 à 8,9 % en 2007. Selon les données provisoires de l'Enquête nationale de la consommation et les dépenses des ménages 2013-2014, le taux de pauvreté à l'échelle nationale a été ramené à 4,2 % (avec 1 % en milieu urbain et 8,9 % en milieu rural). Cependant, au niveau régional, il subsiste de

¹⁵ Selon la Banque mondiale, le taux de pauvreté est mesuré par le ratio de la population pauvre en fonction du seuil de pauvreté national (pourcentage de la population).

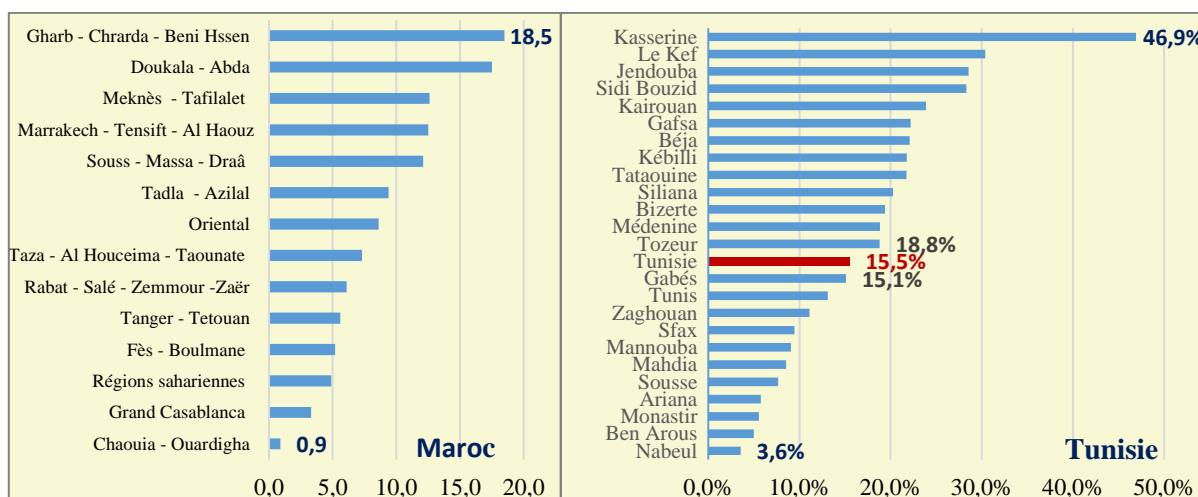
¹⁶ Banque mondiale, World Development Indicators.

grandes disparités, avec un taux de pauvreté qui varie entre 18,5 % à Gharb – Chrarda – Beni Hssen et 0,9 % à Chaouia – Ouardigha.

En revanche, en Tunisie la pauvreté, mesurée par la proportion des individus vivant sous le seuil de pauvreté national, est passée de 32,4 % en 2000 à 15,5 % en 2010, soit une réduction de moitié.

Bien que le Maroc et la Tunisie aient réussi à faire baisser le taux de pauvreté de manière sensible, les disparités demeurent importantes au niveau régional. Les résultats de la figure 14 montrent qu'en Tunisie, il existe de grandes disparités en termes de pauvreté entre les gouvernorats du littoral et ceux de l'intérieur du pays. Les gouvernorats de l'intérieur affichent des taux de pauvreté allant de 18,8 % à Tozeur à 46,91 % à Kasserine. Ces taux de pauvreté sont largement supérieurs à celui de la Tunisie entière (15,5 %). Par contre, les taux de pauvreté des gouvernorats du littoral varient de 15,1 % à Gabès, à seulement 3,6 % à Nabeul. Ces statistiques montrent que la réduction du taux de pauvreté au niveau national masque les disparités au niveau territorial. En résumé, la pauvreté a certes décliné au Maroc et en Tunisie, mais les résultats sont contrastés au niveau des gouvernorats des deux pays.

Figure 14 : Taux de pauvreté par région au Maroc en 2007 et taux de pauvreté en 2010 par gouvernorat en Tunisie



Source : Haut-Commissariat au Plan (Maroc) et Institut national de la statistique (Tunisie).

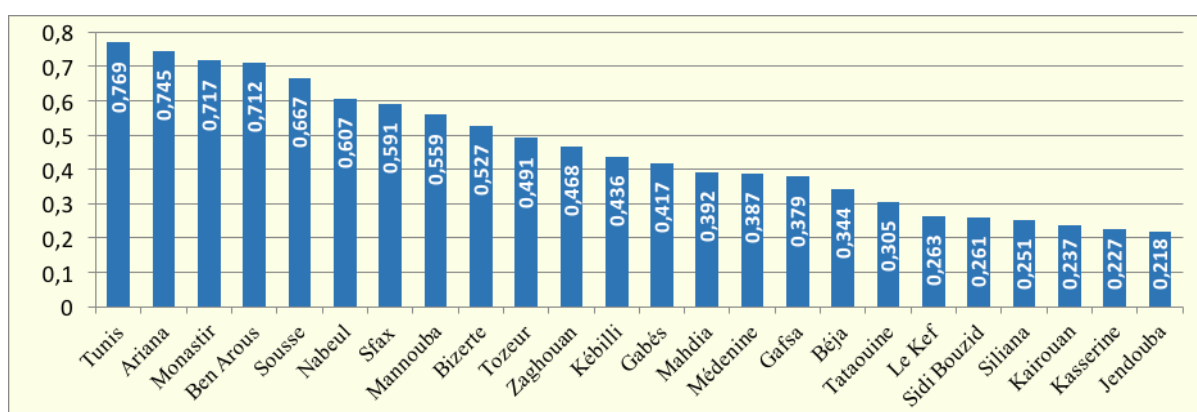
Indicateur de développement local en Tunisie

Comme mentionné précédemment, il existe de fortes disparités en termes de taux de chômage et de taux de pauvreté au niveau régional. L'existence de telles disparités invite à se pencher sur des indicateurs qui mesurent le niveau de développement local. En Tunisie, les bouleversements politiques en 2011 ont permis de mettre au jour des disparités marquantes entre régions du littoral et régions intérieures, en termes d'infrastructures, d'éducation, d'emplois, d'accès aux services publics de base, etc. Ces disparités ont joué un rôle important dans les revendications politiques exprimées en 2011. Afin de mieux évaluer ces disparités, les autorités tunisiennes ont élaboré un indicateur de développement régional (IDR). L'IDR, évalué à l'échelle des gouvernorats, est un indice synthétique calculé par la compilation de quatre indices thématiques : les services, l'aspect sociodémographique, l'envergure du marché de l'emploi et le capital humain. L'IDR est calculé à partir des indicateurs statistiques produits par des institutions spécialisées (INS). Plus précisément, l'indicateur de développement régional est la moyenne simple de 18 variables (dont à titre d'exemple, le taux de chômage, le taux de pauvreté, l'accès à l'eau potable, l'accès aux réseaux

d'assainissement, la densité téléphonique, les services d'éducation et de santé, etc.) se référant aux quatre domaines précités.

La figure 15 présente l'IDR des différents gouvernorats tunisiens. Il varie de 0,769 pour la capitale Tunis, à 0,218 pour le gouvernorat de l'intérieur Jendouba. De manière globale, les résultats montrent que le territoire national est divisé en deux groupes ou zones qui diffèrent selon le niveau de développement local. En effet, les gouvernorats les plus marginalisés appartiennent à la zone dite de l'intérieur. Pour les zones qui sont relativement développées, elles sont constituées essentiellement de gouvernorats du littoral. Selon l'ITCEQ (2016)¹⁷, cette inégalité entre les gouvernorats s'explique essentiellement par des écarts en matière d'équipements, d'infrastructure routière, de santé, de possibilités d'accès au marché de l'emploi.

Figure 15 : Indicateur de Développement Régional (IDR) en Tunisie de l'année 2015



Source : Tribune de l'ITCEQ, n°8, Septembre 2015.

In fine, les trois pays d'Afrique du Nord étudiés – l'Algérie, le Maroc et la Tunisie – ont réalisé des performances en matière de développement économique (santé, éducation, réduction de la pauvreté, réduction du chômage, développement humain, etc.). Ce constat est illustré par l'évolution de l'IDH qui montre que l'Algérie et la Tunisie appartiennent à la catégorie des pays à développement humain élevé. Cependant, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour consolider les résultats et faire face aux insuffisances. En effet, les données statistiques régionales (Maroc et Tunisie) montrent que : i) il existe des disparités de genre au niveau de l'accès à l'éducation et au marché d'emploi ; et ii) certes, le processus de développement a été réalisé avec des progrès notables mais il n'est pas inclusif sur le plan territorial (en raison de la persistance de certaines disparités entre les gouvernorats de chaque pays).

4.2. Rôle des institutions locales dans la conception et la mise en œuvre de la politique industrielle

4.2.1. Institutions locales

Au Maroc, le territoire comporte 12 régions, subdivisées en 83 préfectures et provinces rassemblant 1503 communes. Les régions et les provinces/préfectures sont à la fois un niveau de décentralisation (matérialisé par l'existence de collectivités territoriales dotées de la personnalité morale, de l'autonomie administrative ainsi que de conseils élus : le Conseil régional et le Conseil provincial/préfectoral), et de déconcentration (matérialisé par l'existence de services déconcentrés

¹⁷ Institut tunisien de la compétitivité et des études quantitatives, (2015). « Développement régional : priorités et mesures », Tribune de l'ITCEQ n°8, septembre 2015.

des différents ministères : délégations ou directions régionales et/ou provinciales/préfecturales). Les communes constituent uniquement un niveau de décentralisation (l'assemblée délibérative élue étant le conseil communal). Des services de l'État existent également au niveau infra-provincial/préfectoral, mais il s'agit de niveaux de représentation, et non de déconcentration administrative (cercles et caïdats en milieu rural, pachaliks et annexes administratives en milieu urbain).

En Algérie, on dénombre également trois échelons administratifs : la wilaya (48), la daïra (548) et la commune (1541). La wilaya et la commune sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie administrative, tandis que la daïra est une entité administrative. La wilaya est à la fois une collectivité territoriale, dotée d'une assemblée délibérative élue, et un niveau de déconcentration de l'administration de l'État sous le commandement d'un Wali qui représente le pouvoir central. La commune est une collectivité territoriale dotée d'une assemblée élue. Dans certaines wilayas, des circonscriptions administratives sont créées et placées sous l'autorité d'un Wali délégué qui hérite des prérogatives du Wali sur le territoire de la circonscription. La wilaya déléguée ne compte pas d'organes élus, toutefois, cette circonscription incorpore l'ensemble des services déconcentrés de l'État à l'image de la wilaya.

La Tunisie dispose, quant à elle, d'un découpage géographique administratif en 24 gouvernorats (wilayas), décomposés eux-mêmes en 264 délégations, lesquelles sont subdivisées en 2073 secteurs (imadas en arabe). L'article 1er de la loi organique n°89-11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux stipule que « le gouvernorat est une circonscription territoriale administrative de l'État. Il est, en outre, une collectivité publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, gérée par un conseil régional et soumise à la tutelle du ministre de l'intérieur ». Il convient de noter que, à la suite de l'adoption en 2014 de la nouvelle Constitution, un nouveau découpage devrait compléter cette configuration (gouvernorats – délégations – secteurs) par la création de districts conformément aux dispositions de l'article 131 de la nouvelle Constitution de 2014.

4.2.2. Décentralisation et rôle des collectivités territoriales

Au Maroc, la Constitution de 2011 consacre les principes de subsidiarité et de libre administration des collectivités territoriales, ainsi que leur participation aux politiques de développement. L'article premier de la Constitution stipule que « l'organisation territoriale du Royaume est décentralisée, fondée sur une régionalisation avancée », et l'article 135 précise les trois niveaux de collectivités territoriales que sont les régions, les préfectures/provinces et les communes. Les conseils des régions et des communes sont élus au suffrage universel direct tandis que les conseils des préfectures/provinces sont élus au suffrage indirect par les membres des conseils communaux relevant du ressort territorial de la province/ préfecture en question. Chaque conseil élit en son sein un président qui détient le pouvoir exécutif et est ordonnateur du budget de la collectivité territoriale. Les modalités de gestion des trois (3) niveaux de collectivités territoriales, leurs compétences, leur gouvernance et leurs ressources financières sont fixées par des lois organiques¹⁸ et sont synthétisées dans le tableau 11 ci-après. Il convient ici de souligner que la récente réforme de la régionalisation avancée a consacré la prééminence de la région. Ainsi, l'article 143 de la Constitution précise que « dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement régionaux et des schémas régionaux d'aménagement des territoires, la région assure, sous l'impulsion du président du conseil régional, un rôle prééminent par rapport aux autres collectivités, dans le respect des compétences propres de ces dernières ». La région exerce l'essentiel des

¹⁸ La loi organique n° 111-14 relative aux régions, la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces et la loi organique n° 113-14 relative aux communes.

compétences en lien avec la politique industrielle (voir ci-après) et constitue à ce titre, le niveau territorial pertinent pour la politique industrielle au Maroc.

En Algérie, dans le cadre de la décentralisation, il existe deux types de collectivités territoriales jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière : la wilaya qui dispose d'une assemblée délibérative élue, appelée l'assemblée populaire de la wilaya (APW) et la commune qui dispose à son tour d'une assemblée délibérative élue, appelée l'assemblée populaire de la commune (APC). Ces deux types de collectivités territoriales sont régis par les dispositions de lois spécifiques¹⁹, dont les grandes lignes sont résumées dans le tableau 11 ci-après. Il convient de noter que l'organisation territoriale de l'Algérie présente une certaine dualité entre administration de l'État et administration décentralisée, puisque le Wali, représentant de l'État et délégué du Gouvernement, détient le pouvoir exécutif de l'APW et est l'ordonnateur de son budget. Dans le même ordre d'idées, le président de la commune est également le représentant de l'État sur le territoire et dispose de la prérogative de la police administrative et judiciaire sur son territoire de commandement.

La Tunisie se trouve quant à elle dans une phase transitoire qui devrait aboutir à une décentralisation plus avancée. Ainsi, la nouvelle Constitution de 2014 comprend plusieurs dispositions (articles 131 à 142) pour la mise en place d'un nouveau mode de pouvoir local. Toutefois, les textes d'application ne sont pas encore pris, et la mise en place de la décentralisation reste un chantier important. Nous retiendrons en particulier des dispositions de la nouvelle Constitution, la consécration du principe de la libre administration ainsi que la création de trois niveaux de collectivités locales : les communes, les régions et les districts. Les trois seront dirigés par des conseils élus. Les conseils municipaux et régionaux seront élus au suffrage universel direct, tandis que les conseils de district seront élus au suffrage indirect par les membres des conseils municipaux et régionaux. Il est également utile de rappeler que, depuis l'indépendance et jusqu'à l'année 2011, l'administration tunisienne est restée très centralisée et ce, malgré la consécration des collectivités locales dans le texte constitutionnel antérieur (il existait en effet des conseils régionaux²⁰ présidés par les gouverneurs – qui sont les représentants de l'État au niveau des gouvernorats – ainsi que des conseils municipaux, mais qui n'avaient pas de réel pouvoir local au sens de la décentralisation).

¹⁹ La loi n° 11-10 du 20 Rajab 1432 correspondant au 22 juin 2011 relative à la commune et la loi n° 12-07 du 28 Rabie El Aouel 1433 correspondant au 21 Février 2012 relative à la Wilaya.

²⁰ On fera observer que ces conseils régionaux diffèrent des conseils de régions qui sont institués par la constitution de 2014. Les conseils régionaux étaient présidés par le gouverneur et composés de députés du gouvernorat, des maires, des présidents de conseils ruraux, ainsi que des représentants des services techniques relevant des départements ministériels.

Tableau 11 - Compétences, organes de gouvernance, ressources et moyens d'action des instances décentralisées au Maroc, en Algérie et en Tunisie

Pays	Niveau de collectivité territoriale	Compétences	Organes de gouvernance	Ressources financières	Moyens d'actions
ALGÉRIE	Wilaya	<p>- La Wilaya dispose de compétences dans les domaines l'équipement éducatif et de la formation professionnelle (réalisation et entretien des établissements d'enseignement secondaire, technique et de la formation professionnelle), de l'action sociale, de l'habitat, de l'agriculture et de l'hydraulique, du tourisme, ainsi que de certaines infrastructures économiques.</p> <p>- En 2012, la loi 12-07 a doté les APW d'attributions renforcées pour l'investissement, la compétence d'initiative pour l'attraction des investisseurs et la création d'entreprises. En matière de développement économique, l'APW élabore un plan de développement à moyen terme qui retrace les objectifs, les programmes et les moyens mobilisés par l'État dans les cadres des projets de l'État et des programmes communaux de développement. Dans le cadre de ce plan, l'APW identifie les zones industrielles à créer, facilite l'accès des opérateurs au foncier économique, facilite et encourage le financement des investissements dans la wilaya, participe à la relance des entreprises publiques implantées dans la wilaya et développe les actions de synergie et de mise en réseaux entre les opérateurs économiques, les institutions de formation et de recherche scientifique et les administrations locales, en vue de promouvoir l'innovation entre les secteurs économiques et assurer un environnement favorable à l'investissement.</p>	<p>- La Wilaya dispose d'une assemblée délibérative élue, l'Assemblée populaire de la Wilaya (APW)</p> <p>- Le Wali (représentant de l'État) exerce le pouvoir exécutif. Il est l'ordonnateur du budget de la collectivité territoriale Wilaya</p>	<p>- Selon les dispositions de la loi 12-07, les Wilayas sont financées par les dotations de l'État ou leurs patrimoines.</p> <p>- L'essentiel des financements propres des wilayas provient de la taxe sur le chiffre d'affaires (TCA). Celle-ci est collectée par l'État puis reversée au prorata de la contribution de chaque wilaya à la TCA. La redistribution entre wilayas se fait via deux caisses (des caisses d'affectation spéciale), qui gèrent la redistribution entre collectivités territoriales.</p>	<p>- L'autorité d'exécution étant détenue par le Wali, ce dernier s'acquitte cette mission grâce à l'administration déconcentrée. Ainsi, le président de l'APW dispose d'un cabinet et de fonctionnaires choisis parmi ceux de la wilaya (article 68 Loi 12-07). Toutefois, les membres de l'APW peuvent interpeller les services et directions déconcentrés sous forme de questions écrites (Article 37 loi 12-07).</p> <p>- La wilaya peut créer des établissements publics pour la prise en charge de ses compétences. Ces derniers peuvent avoir un caractère administratif, industriel ou/et commercial. Le recours à la concession peut également avoir lieu. Ces dispositions ne sont pas mises en œuvre directement par l'APW dont le rôle se limite à la délibération, charge au Wali de prendre en charge l'exécution.</p>
	Commune	<p>La commune est une collectivité territoriale : espace d'exercice de la démocratie de proximité. Ses principales compétences portent sur l'aménagement et le développement; l'urbanisme, les infrastructures et les équipements; l'éducation, la protection sociale, le sport, la jeunesse, la culture, les loisirs et le tourisme ; l'hygiène et la salubrité.</p> <p>L'activité de la commune est axée sur la fourniture des services de proximité dont notamment les transports publics urbains, l'éclairage public, ainsi que les équipements de proximité comme les abattoirs. La commune dispose d'un Programme communal de développement (PCD).</p> <p>S'agissant des compétences communales en relation avec le développement économique, l'article 111 de la loi 11-10 stipule que : « L'assemblée populaire communale initie toute action et prend toute mesure de nature à favoriser et impulser le développement d'activités économiques, en relation avec les potentialités et le plan de développement de sa commune. À cet effet, l'assemblée populaire communale met en œuvre toute mesure de nature à encourager et promouvoir l'investissement. » L'article 118 de la même loi sur les communes prévoit de plus que la commune « peut également procéder ou participer à l'aménagement d'espaces destinés à abriter des activités économiques, commerciales ou de services.»</p>	<p>- La commune dispose d'une assemblée délibérative élue, l'Assemblée populaire de la commune (APC)</p> <p>- Son président est l'ordonnateur du budget et a le pouvoir exécutif. Il est également le représentant de l'État sur le territoire et dispose de la prérogative de la police administrative et judiciaire sur son territoire de commandement.</p>	<p>Le dispositif de financement des communes est presque identique à celui des Wilayas. L'Article 173 de la loi n 11-10 prévoit en outre des : « dotations financières d'équipement au titre des concours de l'État, du budget de wilaya ou du fonds commun des collectivités locales ».</p> <p>L'Article 211 de la même loi prévoit deux fonds destinés à la solidarité intercommunale, la réalisation de la péréquation du territoire et la garantie d'un niveau de recette afin de ne pas entraver la qualité des prestations rendues aux citoyens : « En vue de réaliser la solidarité financière intercommunale et de garantir les recettes fiscales, les communes disposent de deux fonds :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le fonds communal de solidarité; - le fonds de garantie des collectivités locales.» 	<p>La commune dispose d'une administration animée par le secrétaire général de la commune, sous l'autorité du Président de l'APC.</p> <p>À l'instar des Wilayas, la commune peut être dotée d'établissements publics communaux à caractère administratif ou industriel et commercial. L'établissement public communal à caractère industriel et commercial doit équilibrer ses dépenses avec ses recettes.</p>
MAROC	Région	<p>Avec l'adoption de la régionalisation avancée, la collectivité territoriale Région jouit de compétences propres élargies notamment dans les domaines du développement économique régional (le soutien aux entreprises, la domiciliation et l'organisation des zones d'activités économiques dans la région, l'attraction des investissements, etc.), de la formation professionnelle, formation continue et emploi (création de centres régionaux de formation ainsi que de centres régionaux d'emploi et de développement des compétences pour l'insertion dans le marché de l'emploi), du développement rural, de l'environnement (promotion des initiatives relatives aux énergies renouvelables, etc.), du transport (en particulier l'organisation des services du transport routier non urbain des personnes entre les collectivités territoriales situées dans la région), de l'aménagement du territoire, etc.</p> <p>La collectivité territoriale région est chargée de l'élaboration et du suivi de l'exécution du Programme de développement régional et du Schéma régional d'aménagement du territoire.</p>	<p>La Région dispose d'une assemblée délibérative élue au suffrage universel direct : le Conseil régional</p> <p>- Le Conseil élit en son sein un Président qui est l'ordonnateur du budget, ainsi qu'un bureau exécutif dirigé par le président.</p>	<p>Les régions bénéficient de virements financiers importants de l'État (5 % des produits de l'IS et de l'IR, 20 % du produit de la taxe sur les contrats d'assurance ainsi que des dotations financières du budget général de l'État). Il est prévu une augmentation progressive des transferts financiers de l'État aux régions pour atteindre 10 milliards de dirhams/an à partir de 2021.</p> <p>En outre, la région dispose de ressources propres qu'elle peut développer (impôts et taxes, redevances, rémunérations pour services rendus, etc.) et peut contracter des emprunts conformément à la réglementation en vigueur.</p>	<p>- L'administration régionale (fonctionnaires territoriaux),</p> <p>- L'Agence régionale d'exécution des projets (AREP) qui est une personne morale de droit public, dotée d'autonomie administrative et financière et soumise à la tutelle du conseil de la région, chargée d'apporter conseil et assistance à la région et d'exécuter les projets et programmes de développement.</p> <p>- Possibilité de créer sous forme de sociétés anonymes, des sociétés dénommées « sociétés de développement régional » pour gérer des activités à caractère industriel et commercial relevant des compétences de la région.</p>

	Province/ préfecture	Missions de promotion du développement social, notamment la mise en place et l'exécution de programmes pour réduire la pauvreté et la précarité, en milieu rural comme dans les espaces urbains.	- La Province/préfecture dispose d'une assemblée délibérative élue au suffrage indirect : le Conseil provincial/préfectoral - Le Conseil élit en son sein un président qui est l'ordonnateur du budget, ainsi qu'un bureau exécutif dirigé par le président.	La préfecture ou la province dispose, pour l'exercice de ses compétences, de ressources financières propres, de ressources financières qui lui sont affectées par l'État et du produit des emprunts.	- L'administration provinciale/préfecturale, - Possibilité de créer, sous forme de sociétés anonymes, des « sociétés de développement » ou participer à leur capital, pour exercer des activités à caractère industriel ou commercial entrant dans le champ de compétences de la province/préfecture.
	Commune	Missions de prestation des services de proximité aux populations. Elle est chargée de la mise en place et de l'exécution du plan d'action de la commune. Elle a pour autres attributions la création et la gestion des services et équipements publics (distribution de l'eau potable et de l'électricité, transport public urbain, éclairage public, assainissement, nettoyage des voies et places publiques et gestion des déchets, etc.). Elle peut à cette fin recourir à la gestion déléguée, à la création de sociétés de développement local ou à la contractualisation avec le secteur privé.	- La commune dispose d'une assemblée délibérative élue au suffrage universel direct : le Conseil communal - Le Conseil élit en son sein un président qui est l'ordonnateur du budget, ainsi qu'un bureau exécutif dirigé par le président. - Possibilité de recourir à l'intercommunalité par la création des « établissements de coopération intercommunale », dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière (par exemple pour la gestion de services urbains en réseau)	La commune dispose, pour l'exercice de ses compétences, de ressources financières propres, ressources financières, dotations de l'Etat (30 % de la taxe sur la valeur ajoutée) et du produit des emprunts.	- L'administration locale, - Possibilité de créer, sous forme de sociétés anonymes, des « sociétés de développement local », ou participer à leur capital, pour la gestion d'un service ou équipement public
TUNISIE	District	À définir par les textes de loi à venir	Le District dispose d'une assemblée délibérative élue au suffrage indirect : le Conseil de district	L'article 135 de la Constitution de 2014 précise que les collectivités locales disposent de ressources propres et de ressources déléguées par l'autorité centrale. Les modalités précises seront définies par les lois à venir.	À définir par les textes de loi à venir
	Région	À définir par les textes de loi à venir (Selon l'article 2 de la loi organique n°89-11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux, ces derniers sont chargés de l'élaboration du plan régional de développement qui doit s'intégrer dans le cadre du plan national de développement économique et social et dans l'élaboration des plans d'aménagement du territoire hors des périmètres communaux et l'examen du plan directeur d'urbanisme du gouvernorat).	La Région dispose d'une assemblée délibérative élue au suffrage universel direct : le Conseil de région (Les conseils régionaux actuels, sont présidés par le gouverneur et se composent des députés du gouvernorat, des maires, des présidents de conseils ruraux, ainsi que des représentants des services techniques relevant des départements ministériels.)	À définir par les textes de loi à venir (même remarque que pour les districts) (Aujourd'hui, la gestion des finances des collectivités locales est régie par deux lois, l'une de 1975 portant loi organique du budget des collectivités locales et l'autre, de 1973 portant promulgation du code de la comptabilité publique. Le budget du conseil régional est alimenté principalement par les transferts publics provenant essentiellement de l'État sous forme de quote-part sur le fonds commun des collectivités locales ; des subventions d'équipement provenant particulièrement du Programme régional de développement; des crédits transférés par les ministères; des recettes propres fiscales et non fiscales.)	
	Commune	À définir par les textes de loi à venir	La commune dispose d'une assemblée délibérative élue au suffrage universel direct : le Conseil municipal	À définir par les textes de loi à venir (même remarque que pour les districts)	

4.2.3. Rôle des services déconcentrés sectoriels de l'État

Au Maroc, les directions régionales, provinciales ou préfectorales et les services relevant de ces directions²¹ constituent les structures administratives des départements ministériels au niveau déconcentré. Contrairement aux entités décentralisées, les services déconcentrés de l'administration centrale ne jouissent pas d'une personnalité morale propre. Par ailleurs, ils agissent comme la représentation et l'émanation de l'administration centrale. S'agissant de la répartition des compétences, l'administration centrale est investie d'une mission de conception, d'orientation, d'organisation, de gestion et de contrôle, tandis que les services déconcentrés sont chargés, au niveau territorial, de l'exécution de la politique gouvernementale²². Suite à la mise en place de la régionalisation avancée, le Gouvernement marocain devra adopter une Charte de la déconcentration administrative. Cette charte est censée consacrer la prééminence du niveau régional et renforcer la mise en cohérence et le pilotage des politiques publiques au niveau territorial. On observe en effet, d'un département ministériel à l'autre, une déconcentration à rythmes variables en termes de maillage territorial, de compétences, de ressources humaines et financières. Le Ministère de l'industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique (MICIEN) possède par exemple des représentations territoriales appelées « Délégations provinciales du commerce et de l'industrie ». Au nombre de 30, elles sont investies de plusieurs missions qui leur sont conférées par l'arrêté n°1300-94 du 8 avril 1994. Le ministère a également instauré, depuis 2011, une contractualisation annuelle entre les délégations et les directions centrales du ministère, avec la définition d'une matrice d'objectifs et des moyens correspondants, ainsi qu'un suivi et un compte rendu trimestriel dans le cadre d'un comité de pilotage présidé par le ministre.

La législation marocaine renforce l'autonomie de gestion des services de l'État en les transformant en services de l'État gérés de manière autonome (SEGMA), à condition qu'ils disposent de ressources propres. Ce statut conserve au service en question son intégration dans l'administration publique et ne lui donne aucune personnalité juridique propre. En revanche, il lui permet de disposer d'un budget autonome, indépendamment de celui de son département ministériel de tutelle. C'est en particulier le cas des centres régionaux d'investissement (CRI), qui sont des services déconcentrés du Ministère de l'intérieur jouissant du statut de SEGMA et placés sous la responsabilité des Walis de régions. Les CRI remplissent deux fonctions essentielles, l'aide à la création d'entreprises et l'aide aux investisseurs. À ce titre, ils jouent un rôle important dans la gestion déconcentrée de l'investissement. Leur création, par la lettre royale adressée au Premier Ministre le 9 janvier 2002, est considérée comme une réforme de fond en matière de gouvernance territoriale de l'investissement industriel. Cette lettre fait référence à la gestion déconcentrée de l'investissement.

Contrairement au Maroc, où la déconcentration administrative revêt une forte dimension sectorielle, l'Algérie et la Tunisie ont, comme il sera développé plus amplement dans la sous-section suivante, opté pour des schémas de déconcentration qui placent le représentant territorial de l'État au centre de la décision au niveau territorial tant au nom de l'État que pour le compte des collectivités territoriales. Toutefois, les départements ministériels sont représentés en Algérie par des directeurs au niveau de la wilaya (dont un directeur de l'industrie), et par des directeurs délégués dans le cas des wilayas déléguées. En Tunisie, par contre, les ministères sont représentés par des délégués à l'échelle des gouvernorats.

S'agissant de la répartition des compétences entre l'administration centrale et les services déconcentrés, et compte tenu du rôle traditionnel de l'État, l'essentiel des programmes et des politiques

²¹ Conformément aux dispositions du décret n° 2-05-1369 du 02/12/2005 fixant les règles d'organisation des départements ministériels et de la déconcentration administrative

²² La répartition des attributions entre le niveau central et les services déconcentrés de l'État est précisée par le décret n° 2-93-625 du 20/10/1993 relatif à la déconcentration administrative.

est conçu par l'administration centrale. La mise en œuvre au niveau territorial se fait sous le leadership du Wali (Algérie) ou du gouverneur (Tunisie).

4.2.4. Rôle des établissements publics au niveau territorial

Les établissements publics jouent un rôle dans la sous-région. Leur action complète, et parfois se substitue, à l'action des services déconcentrés des ministères. Les représentations territoriales des établissements publics chargés de la promotion de l'investissement jouent aussi un rôle important dans la mise en œuvre de la politique industrielle en Algérie et en Tunisie. Ainsi, les guichets uniques décentralisés (GUD) algériens constituent les représentations territoriales de l'Agence nationale de développement des investissements (ANDI), tandis qu'en Tunisie, l'Agence de promotion de l'industrie et de l'innovation (APII) intervient sur le territoire par le biais de 24 directions régionales. Les GUD algériens ne correspondent pas au niveau wilaya mais plutôt à un niveau régional, au même titre que les représentations régionales de l'agence nationale de l'intermédiation et de la régulation foncière (ANIREF). Toutefois, il convient de préciser qu'un grand projet de simplification et d'amélioration des procédures administratives est en cours en Algérie, à l'initiative du Premier Ministre. Il est aussi prévu que l'ANDI anime l'intervention des différentes représentations des ministères au niveau des GUD pour ce qui est de l'investissement.

La gestion déconcentrée de l'investissement se fait selon une configuration différente de celle du Maroc. Le Maroc a opté, comme susmentionné, pour le modèle de centres régionaux d'investissement (CRI) sous forme de services déconcentrés du Ministère de l'intérieur. Ces centres sont gérés de manière autonome. Par contre, des établissements publics comme l'Agence pour la promotion de la petite et moyenne entreprise (ANPME), disposent de relais territoriaux, au sein des services déconcentrés du Ministère de l'industrie.

4.2.5. Rôle du Représentant territorial de l'État (RTE) : rôle à vocation générale et coordination au niveau territorial

Au Maroc, les représentants territoriaux de l'État à vocation générale sont les Walis de régions et les gouverneurs des préfectures ou provinces. Ils sont nommés par le *dahir* et sont sous l'autorité du Ministère de l'intérieur. L'article 145 de la Constitution de 2011 stipule que « dans les collectivités territoriales, les Walis de régions et les gouverneurs des provinces et préfectures représentent le pouvoir central. Au nom du gouvernement, ils assurent l'application des lois, mettent en œuvre les règlements et les décisions gouvernementales et exercent le contrôle administratif ». Les attributions du gouverneur sont régies par le *dahir* portant loi n°1-75-168 du 15 février 1977. Le Wali de région, qui est en même temps gouverneur de la préfecture/province, chef-lieu de région, a les prérogatives de gouverneur sur le territoire de la province/préfecture, chef-lieu de région. Ces prérogatives gravitent autour du maintien de l'ordre, des responsabilités à caractère régional, comme l'investissement. Elles sont conformes à la lettre royale adressée au Premier Ministre le 9 janvier 2002 et qui fait référence à la gestion déconcentrée de l'investissement, et au décret du 26 décembre 2003 qui place les centres régionaux d'investissement (CRI) sous l'autorité des Walis de régions. En vertu des dispositions de cette lettre royale, le Wali de région est devenu un acteur majeur de l'investissement, notamment industriel. En cette qualité, il est investi des compétences nécessaires à la prise de décisions, à la signature d'actes, d'autorisations, de contrats, etc.

S'agissant de la relation entre les Walis/gouverneurs et les représentants sectoriels de l'État au niveau territorial, le dernier alinéa de l'article 145 de la Constitution de 2011 précise que « sous l'autorité des ministres concernés, ils (les Walis et gouverneurs) coordonnent les activités des services déconcentrés de l'administration centrale et veillent à leur bon fonctionnement ». Le choix opéré par le Maroc est

donc celui d'un modèle de déconcentration fondé sur la fonction de coordination du représentant territorial de l'État. Toutefois, ceci n'exclut pas la possibilité de renforcer son autorité sur les services déconcentrés, dans la mesure où il remplit cette mission sous l'autorité des ministres concernés. Ces derniers peuvent, s'ils le souhaitent, procéder à des délégations de pouvoir au Wali/gouverneur et pas directement au directeur régional, provincial/préfectoral. En ce qui concerne les mécanismes de coordination de l'action de l'État au niveau territorial, il est institué auprès du gouverneur et sous sa présidence, un comité technique préfectoral ou provincial composé de chefs des services déconcentrés des administrations centrales de l'État et de directeurs des établissements publics. Un autre projet de charte de déconcentration se fixe pour objectif un renforcement des modalités de concertation et de coordination dont les Walis/gouverneurs assument la responsabilité, au niveau territorial.

S'agissant de la relation entre les Walis/gouverneurs et les instances décentralisées, l'article 145 de la Constitution précise que les Walis et gouverneurs « assistent les présidents des collectivités territoriales et les présidents des conseils régionaux dans la mise en œuvre des plans et des programmes de développement ». De plus, les collectivités territoriales et l'État peuvent convenir d'un programme d'actions conjoint dans le cadre de la contractualisation État/collectivités territoriales.

En Algérie, et conformément à l'article 110 de la loi 12-07 sur les wilayas, le Wali est le représentant de l'État et le délégué du Gouvernement au niveau du territoire de la wilaya. Le Wali est nommé par le Président de la République, sur proposition du Ministre de l'intérieur, duquel son mandat dépend. Il est le garant de l'ordre et de la sécurité publique et est chargé de l'exécution des décisions du gouvernement et des instructions qu'il reçoit des ministres.

Contrairement au Maroc qui a opté pour un modèle consacrant la fonction de coordination du représentant territorial de l'État, l'Algérie a, quant à elle, opté pour un schéma qui place le Wali au centre des dispositifs de déconcentration et de décentralisation. Même s'il ne dispose pas d'un pouvoir hiérarchique stricto sensu, le Wali est néanmoins investi d'autorité sur les services déconcentrés sectoriels de l'État. Il anime, coordonne et contrôle ces services déconcentrés. D'ailleurs, c'est le Wali (et non les directeurs des services déconcentrés comme c'est le cas au Maroc) qui est l'ordonnateur du budget de tous les départements sectoriels sur le territoire de la wilaya. Par conséquent, les directeurs régionaux opèrent sous son autorité. Le Wali est également investi d'un pouvoir de décision concernant l'allocation du foncier destiné aux projets d'investissement. Ainsi, le directeur de l'industrie au niveau de la Wilaya reçoit le dossier d'investissement, et donne son avis. Le Wali prend alors une décision pour l'allocation du foncier, sans que cela ne remonte au niveau central.

En plus d'être l'ordonnateur du budget d'équipement de tous les services déconcentrés, le Wali est aussi l'ordonnateur du budget de l'instance décentralisée qu'est l'Assemblée populaire de la wilaya (APW), dont il assure la présidence. En effet, si le processus de décision fait l'objet de délibérations au niveau de l'APW, l'exécution est du ressort du Wali qui assure cette fonction d'ordonnateur de la wilaya-collectivité territoriale- en plus de sa fonction de représentant de l'État sur le territoire géographique de la wilaya. S'agissant des mécanismes de concertation et de coordination, le Wali préside le conseil de la wilaya, qui réunit les directeurs et représentants des services de l'État au niveau de la wilaya. Le conseil de la wilaya exécute les décisions du gouvernement national et de l'APW.

Enfin, dans certaines wilayas, des circonscriptions administratives sont créées, sous l'autorité d'un Wali délégué qui hérite des prérogatives du Wali sur le territoire de la circonscription concernée. La wilaya déléguée ne compte pas d'organes élus comme l'APW. Toutefois, cette circonscription incorpore l'ensemble des services déconcentrés de l'État à l'image de la wilaya, avec à leurs têtes des directeurs délégués. Conformément à l'article 2 du décret présidentiel n° 15-140, les directeurs délégués peuvent recevoir une délégation de signature du Wali de la wilaya. Le Wali délégué et les directeurs délégués

sont tenus de rendre compte au Wali de la wilaya, des opérations qu'ils exécutent au niveau de la circonscription administrative. S'agissant des mécanismes de coordination au niveau de la circonscription administrative, le Wali délégué préside à son tour le conseil de la circonscription où siègent les directeurs délégués.

En Tunisie, le représentant de l'État au niveau de chaque gouvernorat est le gouverneur (Wali en arabe). Il est désigné par le chef du Gouvernement, sur proposition du Ministre de l'intérieur, et lui est rattaché, comme au Maroc et en Algérie. Le gouverneur représente d'une part l'administrateur général du gouvernorat qui est une autorité déconcentrée du Ministère de l'intérieur, et de l'autre, il représente l'État tout entier. Le gouverneur est ainsi tenu de suivre les directives et ordres que lui donnent les ministres concernant leurs secteurs respectifs. Il est personnellement responsable de l'administration générale du gouvernorat. Il est, comme en Algérie, ordonnateur des budgets sectoriels de l'État pour le gouvernorat et, assisté des administrations régionales, des délégués à l'échelle locale et des *omdas* (chefs de secteurs). En outre, comme susmentionné, le gouverneur préside la collectivité locale qu'est le conseil régional. La Tunisie présente des similarités avec le modèle algérien. Toutefois, avec l'adoption de la Constitution de 2014, des changements devraient intervenir les années à venir. Ces changements porteront sur la relation entre le représentant territorial de l'État et les collectivités locales à l'image de ce qui a été mis en place au Maroc.

4.2.6. Synthèse : Rôle du territoire dans les politiques de développement économique et acteurs territoriaux de la politique industrielle

À l'issue de cette description du paysage institutionnel territorial des trois pays, on retiendra que le territoire joue un rôle crucial dans les politiques de développement économique et dans la politique industrielle. Les principaux acteurs territoriaux dans chaque pays y ont conscience. Nous les avons présentés dans le tableau 12 ci-après. Cette première synthèse des acteurs sera complétée ultérieurement par une analyse du rôle des groupes thématiques et associations d'entreprises, notamment celui des écosystèmes industriels au Maroc, des représentations régionales de la Bourse algérienne de la sous-traitance et du partenariat du centre (BSTP-centre) en Algérie et des pôles de compétitivité en Tunisie.

Tableau 12 – Rôle du territoire dans les politiques de développement économique, territoire pertinent et principaux acteurs territoriaux dans la politique industrielle au Maroc, en Algérie et en Tunisie

Pays	Rôle du territoire dans les politiques de développement économique	Territoire pertinent pour la politique industrielle	Acteurs clés de la politique industrielle au niveau territorial
Algérie	Territoire réceptacle avec essentiellement un rôle d'exécution des politiques de développement conçues au niveau central	La wilaya	Le Wali, l'Assemblée populaire de la wilaya (APW), les Guichets uniques décentralisés (GUD) et les représentations régionales de l'ANIREF
Maroc	Avec la mise en œuvre de la régionalisation avancée, la transition est amorcée vers une participation du territoire à la conception de la politique de développement économique	La région	La collectivité territoriale région, le Wali de Région, le Centre régional d'investissement (CRI), les services déconcentrés du Ministère de l'industrie et les représentants de l'ANPME
Tunisie	Rôle d'exécution pour le moment. En attente du démarrage de la transition avec la mise en œuvre de la décentralisation prévue par la nouvelle Constitution	Le gouvernorat	Le Gouverneur, la Direction régionale de l'Agence de promotion de l'industrie et de l'innovation (APII)

4.3. Rôle des institutions locales dans la conception et la mise en œuvre de la politique industrielle

Dans les trois pays du Maghreb, à savoir l'Algérie, le Maroc et la Tunisie, la politique industrielle a toujours été pensée et conçue à un niveau centralisé. Le territoire n'a joué jusque-là qu'un rôle secondaire dans la conception de la politique industrielle. Il était considéré comme le réceptacle d'une stratégie et d'actions pensées au niveau central. Ces dernières années, l'orientation semble différente dans le sens où la dimension territoriale prend plus d'importance, notamment avec les réformes et la décentralisation en cours, en particulier au Maroc et en Tunisie.

Quel rôle joue le territoire dans la conception, la mise en œuvre et le financement de la politique industrielle ? Pour répondre à cette question il faudrait y apporter un éclairage de manière transversale, sur le niveau d'implication du territoire à chaque étape du processus. Il ne faudrait pas occulter les acteurs locaux concernés et le mode de coordination avec les autres politiques publiques.

Pour les trois pays du Maghreb, la conception de la politique industrielle est centralisée au niveau du Ministère de l'industrie. Les différentes représentations du Ministère de l'industrie dans les régions sont davantage un vecteur de transmission, d'exécution et de suivi de la politique industrielle au niveau du territoire. Les autres structures associées jouent un rôle d'accompagnement de la politique industrielle.

En Tunisie, le territoire ne participe pas activement à la conception de la politique industrielle. Il est associé à la réflexion et est le réceptacle d'une politique industrielle conçue au niveau central. Il s'agit donc d'une approche consultative et très peu participative. La conception est plutôt du ressort de la direction centrale avec une déclinaison territoriale partielle pour certains instruments et ce, uniquement pour le suivi administratif. En revanche, les vecteurs de transmission de la politique industrielle ont été en Tunisie assez efficaces. Ainsi, la meilleure expression de la déclinaison de la politique territoriale a été les pôles de compétitivité. L'objectif était d'en faire les locomotives du développement régional. Plusieurs pôles ont été établis dans les régions côtières : Bizerte, Sousse, Sfax, mais également le Grand Tunis. Dans les régions intérieures, des complexes industriels et technologiques ont été développés. Ces pôles sont financés par des partenariats publics-privés et des entreprises publiques. Les objectifs

de chacun de ces pôles sont définis sur la base d'un contrat de performance passé avec le Ministère du commerce et de l'industrie. Ce contrat permet d'assurer le suivi et l'évaluation des résultats de chaque pôle. Les objectifs sont définis sur la base d'études effectuées et de projets conçus au niveau central. En plus des pôles de compétitivité, les structures locales relevant du Ministère de l'industrie jouent également un rôle important dans l'accompagnement et le suivi de la politique industrielle. Les structures concernées sont les centres techniques ou les 24 directions régionales de l'APII. La territorialisation remplit donc les quatre fonctions suivantes : 1) le guichet unique pour la création d'entreprises; 2) la gestion des avantages tels que les primes d'investissement, les exonérations, etc. 3) la pépinière d'entreprises qui existent au niveau des pôles technologiques mais également dans les écoles d'ingénieurs; 4) la communication. Elle n'a donc certes pas un rôle déterminant dans la conception de la politique industrielle, mais est un acteur important de sa mise en œuvre. En Tunisie, la décentralisation a été constitutionnalisée en 2014, avec un chapitre entier consacré au pouvoir local. Le chantier de réformes est en cours et tend vers une implication plus importante des acteurs locaux dans les politiques publiques d'une manière générale, et dans la politique industrielle en particulier. À cet effet, la méthodologie d'élaboration du plan de développement économique et social 2016-2020, a consisté en une démarche participative. Elle a impliqué la participation de toutes les parties prenantes (y compris la société civile et les partenaires sociaux) dans toutes les régions. La nouveauté de ce plan par rapport à ceux qui l'ont précédé est l'élaboration, outre le plan national, de 24 plans de développement économique et social régionaux, un par gouvernorat.

Au Maroc, où la décentralisation a déjà franchi plusieurs étapes, la dernière étant la régionalisation avancée. Le niveau territorial pertinent pour la politique industrielle est le niveau régional. Celui-ci, selon la Constitution, est prééminent en matière de développement régional et d'aménagement du territoire. Il exerce l'essentiel des compétences en ce qui concerne la politique industrielle. Ainsi le soutien aux entreprises, l'organisation des zones d'activités économiques, l'attraction des investissements, la formation professionnelle, etc., relèvent des dites compétences. Il s'agit là d'actions qui ne concernent pas la conception, mais plutôt la mise en œuvre et l'accompagnement de la politique industrielle. S'agissant de la conception, le Maroc se trouve aujourd'hui dans une phase transitoire. Avant la mise en place de la régionalisation avancée, les stratégies sectorielles relatives à la politique industrielle étaient conçues dans une logique dite « Push » dominante, où le pouvoir de décision revenait au Gouvernement. Cela signifie que la politique industrielle est conçue au niveau national central, et l'association du territoire se fait en intégrant ses spécificités dans une logique de déclinaison. En dépit d'une bonne capacité de mise en œuvre de projets phares et d'efforts de déclinaison régionale équilibrée, il existait un réel déficit de coordination et de prise en compte des contraintes et objectifs spécifiques à la région, malgré des impacts économiques régionaux très importants. L'appropriation par les autorités locales était insuffisante, avec un déficit d'impulsion sur des secteurs et potentiels non couverts à l'échelle nationale. Depuis 2015, on assiste à l'émergence d'une impulsion régionale de type « pull » dans laquelle la région est un acteur central du développement économique territorial. Par ailleurs, on assiste, dans le cadre du plan d'accélération industrielle, à une responsabilisation croissante des écosystèmes industriels dans la conception et la mise en œuvre de la politique industrielle par filière et par région. En effet, des objectifs précis sont fixés aux entreprises des écosystèmes, dans le cadre de contrats de performance conclus entre les porteurs de projets d'écosystèmes et l'État, en terme, notamment, de création d'emplois, de valeur ajoutée et de capacités d'exportation. En contrepartie, l'État s'engage à apporter des soutiens appropriés et spécifiques à chaque activité, notamment pour la mobilisation du foncier, la formation des ressources ou encore le financement des projets.

Dans le cas de l'Algérie, le rôle du Gouvernement central est déterminant pour la conception de la politique industrielle. L'État se charge de la territorialisation de la stratégie industrielle et offre une

bonne visibilité à l'investissement national, aux investissements directs étrangers et aux collectivités territoriales. Dans ce cadre, l'État doit développer :

- Les pôles d'attractivités (regroupant plusieurs wilayas) et les zones intégrées de développement industriel (espaces géographiques concentrant une population d'entreprises opérant dans des activités industrielles diversifiées ou spécialisées). Cette initiative vise à développer une synergie entre le développement des réseaux régionaux d'innovation, d'entrepreneuriat et de coopération ;
- Les technopôles lorsque la zone industrielle abrite une ou plusieurs entreprises de grande envergure opérant dans une activité précise ;
- Des districts, des parcs technologiques au sein des villes nouvelles afin d'optimiser les espaces dotés d'équipements de connexions mondiales qui leur confèrent des avantages dans la maîtrise des technologies avancées.

La mise en œuvre est coordonnée par les différentes structures, sous la direction et l'autorité du Wali, sur le territoire relevant de sa juridiction. Les représentations territoriales des organismes²³ impliqués dans la politique industrielle assurent la mise en œuvre, l'accompagnement et le suivi au niveau territorial. La Wilaya reste le « réceptacle » de l'ensemble des politiques publiques sectorielles y compris la politique industrielle. Le Wali assure la coordination de l'action dans le cadre du conseil de la wilaya.

Les collectivités territoriales, et notamment l'APW (Assemblée populaire de la wilaya), inscrivent dans leur plan de développement les actions de promotion de l'investissement entre autres. Elles y prévoient l'apport en financement du Wali. Ce dernier, ordonnateur du budget, gère également les questions foncières sans nécessairement les référer à un niveau central.

L'initiative des collectivités locales qui consiste à créer des mini-zones d'activité, par l'intermédiaire de leurs agences foncières, a été encouragée par le Ministère de l'intérieur dans une circulaire adressée à l'ensemble des acteurs locaux. À cet effet, une première tranche de 50 000 lots a été programmée pour 2017, aux fins d'accueillir des investissements portés par des PME et TPE.

S'agissant du financement de la politique industrielle au niveau local, le territoire ne joue pas le même rôle dans les trois pays analysés. En Tunisie par exemple, le territoire n'intervient pas dans le financement parce que les ressources locales sont très limitées. Certains axes de la politique industrielle sont financés par des partenariats publics-privés à l'instar des pôles de compétitivités. Il n'existe cependant pas de cofinancement entre le territoire et l'État. La gestion du budget se fait uniquement au niveau du pouvoir central. Il existe cependant des cofinancements entre le secteur privé et le territoire par l'intermédiaire des sociétés d'investissement à capital risque (SICAR) régionales.

En Algérie, la Wilaya dispose de ressources propres qu'elle peut affecter au développement économique et à des activités qui relèvent directement de la politique industrielle. Ces ressources proviennent essentiellement de la taxe sur le chiffre d'affaire (TCA), payée par les entreprises. En tant qu'ordonnateur du budget d'équipement de l'État, le Wali peut mobiliser des ressources dans le cadre des projets de développement prévus par ce dernier. La commune peut faire usage de ses ressources propres dans les mêmes conditions et dans le cadre de programmes annuels et pluriannuels. La Caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales²⁴ peut également participer au financement de la politique industrielle par des crédits consentis aux Wilayas ou dans le cadre de montages financiers notamment pour les wilayas qui ne disposent pas de moyens financiers suffisants pour la création de

²³ Agence nationale de développement des investissements (ANDI), les Guichets uniques décentralisés (GUD), l'Agence nationale de l'intermédiation et de la régulation foncière (l'ANIREF).

²⁴ La Caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales est un établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle relève du Ministère de l'intérieur et est régie par décret exécutif n° 14-116 du 24 mars 2014 portant création, missions, organisation et fonctionnement de la caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales.

zones d'activités. L'initiative privée a été encouragée dans la loi de finances 2017. Celle-ci a donné aux personnes morales de droit privé, la possibilité d'investir dans la création et l'aménagement de zones industrielles.

Pour ce qui est du Maroc, les collectivités territoriales disposent d'importantes ressources financières qu'elles peuvent utiliser pour financer ou cofinancer des aspects de la politique industrielle. Elles bénéficient notamment de transferts financiers importants de l'État (5 % des produits de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu, 20 % du produit de la taxe sur les contrats d'assurance ainsi que des dotations financières du budget général de l'État). Du fait de la réforme de la régionalisation avancée, on assiste à une montée en puissance des régions en tant que partenaires dans le financement des grands projets de développement industriel, aux côtés de l'État et du secteur privé. Dans ce cadre, des contrats de performance sont conclus entre l'État et les leaders d'écosystèmes, selon des schémas de cofinancement entre l'État, le secteur privé et les collectivités territoriales concernées.

Aujourd'hui, la coordination entre la politique industrielle et les autres politiques publiques associées est insuffisante, du moins dans le cas de la Tunisie. Dans le cadre du plan de développement économique et social 2016-2020, les différents ministères se concertent. Cependant, il n'existe pas de stratégie de coordination claire. Les ministères de l'emploi et de la formation professionnelle, de l'équipement, du transport sont mieux outillés en ce qui concerne la coordination des politiques industrielles et des politiques publiques. En effet, au sein de ces ministères, la coordination se fait au niveau des commissions sectorielles centrales. En général, tous les ministères directement et indirectement impliqués dans la politique industrielle, ainsi que les structures patronales et associatives, sont représentés au niveau de chaque région et de chaque gouvernorat, ce qui, théoriquement devrait offrir le cadre favorable à une bonne coordination. Cependant, cette coordination sur le terrain n'est pas toujours optimale. Elle gagnerait à être développée avec l'aide de la formation professionnelle ; l'industrie devrait mieux répondre en termes de besoins sectoriels, de manière à adapter la formation professionnelle idoine.

Au Maroc, le comité technique provincial est l'organe qui s'occupe de la coordination des politiques publiques sur le territoire en général. La quasi-majorité des acteurs disposent de représentations au niveau régional et provincial ou préfectoral, ce qui permet un maillage de l'organisation administrative par l'ensemble des acteurs. Ceci étant, l'essentiel des insuffisances provient du niveau effectif de déconcentration qui varie d'un département à un autre.

En Algérie, la coordination des politiques publiques de l'État au niveau territorial se fait au sein du conseil de la Wilaya ou celui de la circonscription administrative sous l'autorité du Wali délégué. Les deux instances sont chargées d'exécuter les directives du Gouvernement ainsi que les délibérations des APW. Étant donné le caractère presque autonome des prérogatives du Wali ou du Wali délégué, représentant de l'État et ordonnateur de l'APW ainsi que son pouvoir en matière d'ordonnancement du budget d'équipement de l'État, la juridiction du Conseil de la wilaya ou de la circonscription administrative présente l'espace par excellence de coordination de la politique industriel avec les autres politiques publiques. Toutefois, les principales agences nationales n'adoptent pas toujours un découpage territorial à l'échelle des wilayas mais plutôt à celle des régions, ce qui peut constituer un risque de discordance entre les échelles. La coordination se fait par rapport à quatre types de politiques publiques : l'emploi, la formation professionnelle, les infrastructures et l'entrepreneuriat et l'innovation.

4.4. Conclusion : quelle dimension inclusive de la politique industrielle dans ces trois pays?

Conformément aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), l'Algérie, le Maroc et la Tunisie ont réalisé des progrès notables en matière d'amélioration des infrastructures de base, de lutte contre la pauvreté, de réduction du chômage, etc. L'appréciation de ces performances prend en compte l'indice de développement humain. Ce dernier montre qu'aujourd'hui l'Algérie et la Tunisie font partie du groupe de pays à développement humain élevé.

L'analyse précédemment menée débouche sur trois conclusions : i) des disparités relatives à l'égalité des sexes persistent pour ce qui est de l'accès au marché de l'emploi, en Algérie et en Tunisie²⁵. En effet, les résultats confirment l'existence de fortes discriminations sur le marché de l'emploi aux dépens de la femme maghrébine ; ii) les jeunes (âgés de 15 à 24 ans), et de manière plus précise les jeunes diplômés du supérieur, ont difficilement accès au marché du travail. À titre d'exemple, en 2014, le chômage touche un jeune sur cinq au Maroc et un jeune sur trois en Tunisie ; iii) il existe de fortes disparités au niveau régional en termes de pauvreté et d'insertion sur le marché d'emploi. Ces résultats confirment que le processus de développement économique, en Algérie, au Maroc et en Tunisie, bien que substantiel, n'est pas suffisamment inclusif.

S'agissant de la place du territoire dans la politique industrielle et son impact sur le développement inclusif, l'histoire des politiques industrielles dans les trois pays du Maghreb montre que le territoire a joué et continue de jouer le rôle de réceptacle de politiques pensées et conçues à un niveau central.

Aujourd'hui, la décentralisation est à un stade plus ou moins avancé selon les cas dans les trois pays du Maghreb. Au Maroc, le processus de décentralisation a atteint un niveau de maturité avancé à l'échelle des communes et les régions jouent un rôle plus actif. En Tunisie, la décentralisation a été constitutionnalisée en 2014, et l'expérience d'élaboration du Plan de développement économique et social 2016-2020 traduit la volonté de procéder de manière différente. En effet, les régions ont été impliquées dans la réflexion et à toutes les étapes de l'élaboration de ce Plan. Ce dernier a été décliné, outre le format national, en plans de développement par gouvernorat. Malgré cela, l'implication du territoire reste relativement faible. En Algérie, le processus de décentralisation est engagé, mais il est à un niveau moins avancé que dans les deux autres pays.

Malgré une volonté affirmée des trois pays, de réformer et de renforcer le pouvoir local pour un rôle plus actif dans le développement des régions, on observe ce qui suit :

- i) Le territoire reste confiné dans son statut de réceptacle suite à un déficit de coordination entre les structures centrales et les acteurs locaux, l'absence d'une stratégie claire de coordination entre les différents ministères au niveau central et local ;
- ii) La gouvernance locale n'accorde pas suffisamment d'autonomie aux institutions territoriales en Algérie et en Tunisie ;
- iii) Un rôle actif dans la conception, la mise en œuvre et le suivi de la politique industrielle suppose l'existence d'instruments appropriés au niveau local, ainsi que le renforcement des compétences locales, lesquels font parfois défaut et compromettent la dimension inclusive d'une politique industrielle territorialisée.

Dans le développement qui suit, le caractère inclusif de la politique industrielle est analysé pour chaque pays, à travers deux axes : i) l'inclusion sous le prisme de la conception et le pilotage de la politique industrielle et ii) l'inclusion sous le prisme de la territorialisation.

²⁵ Les données statistiques du tableau 10 montrent qu'en Algérie et en Tunisie le taux de chômage des femmes est largement supérieur à celui des hommes. En revanche, ces différences sont négligeables dans le cas du Maroc.

4.4.1. Cas de l'Algérie

Axe 1 : Inclusion sous l'angle de la conception et de la mise œuvre/pilotage

Bien qu'il existe des espaces de concertation, comme la tripartite (réunion annuelle regroupant les pouvoirs publics et la société civile et les associations patronales, les syndicats etc.), ainsi que des plans de développement quinquennaux, l'Algérie ne dispose pas d'une feuille de route globale qui dresse une vision à moyen terme et long terme pour le pays. Cette absence de vision implique que la politique industrielle ne s'insère pas véritablement dans un plan stratégique de développement global. Ceci dit, le Schéma national d'aménagement du territoire Algérie (SNAT) intègre des schémas directeurs sectoriels, dont l'un pour l'industrie, et l'autre pour une mise en cohérence du développement des infrastructures notamment. Par ailleurs, le plan de développement du secteur industriel s'inscrit dans le cadre du plan d'action global du Gouvernement qui retient le secteur de l'industrie et des mines comme un secteur clé dans une politique de diversification économique. De ce point de vue, le développement industriel devient une ambition nationale et un enjeu primordial. L'objectif ultime du développement industriel est l'amélioration de la contribution du secteur de l'industrie et des mines au PIB national, sachant que le gouvernement s'est fixé comme objectif d'atteindre 7 % de croissance à l'horizon de 2019. Les plans quinquennaux n'affichent pas à proprement parler d'objectifs quantifiés en matière de développement inclusif. Cependant, l'objectif du SNAT est d'assurer effectivement un développement équilibré. Les lignes directrices du SNAT sont : 1) un territoire durable, ii) création de dynamiques de rééquilibrage territorial, iii) création des conditions de compétitivité et d'attractivité des territoires, iv) équité territoriale.

La coordination des politiques publiques est assurée par le Conseil des ministres et les réunions du Gouvernement. Les partenaires sociaux et les syndicats y sont aussi associés. Des espaces dédiés à la concertation et au dialogue (sommet tripartite) sont créés. Aussi, dans le cadre de « l'intersectorialité », la politique industrielle fait-elle l'objet d'un suivi permanent avec l'ensemble des services et organismes concernés. À titre d'exemple, la préparation de tout texte réglementaire ou législatif encadrant de la mise en œuvre de la politique industrielle, implique une large concertation avec l'ensemble des départements ministériels. La conception de la politique industrielle reste donc confinée au seul Ministère de l'industrie, avec de facto une coordination limitée avec les autres secteurs.

La politique industrielle est conçue selon l'approche verticale descendante, une approche sectorielle et des outils transversaux. Il n'y a pas de participation effective des territoires, même si la politique industrielle tente de prendre en compte le potentiel industriel et minier de chaque wilaya et les orientations du SNAT 2030. Il y a aussi une modulation des incitations à l'investissement selon les spécificités des régions à développer (Nord, Hauts Plateaux, Sud). Il y a également une prise en compte des potentialités industrielles et minières dans les différents dispositifs sectoriels d'appui.

Le territoire est perçu comme une pièce maîtresse dans la mise en œuvre de la politique industrielle. Cette dernière accorde une importance particulière à la territorialité, en vue de contribuer à un développement régional et local équilibré, et consolider la cohésion sociale par une meilleure dissémination de la croissance et de la valeur ajoutée. La politique industrielle, à travers les démembrements de l'administration centrale du Ministère de l'industrie et des mines et des organismes connexes, dispose d'un réseau dense de structures, d'organismes d'appui et d'animation couvrant l'ensemble du territoire national. Ces structures ont été mises en place dans un souci de proximité et de rapprochement des opérateurs économiques et des acteurs locaux de développement.

Axe 2 : Territorialisation et inclusion

Le territoire n'est pas vraiment consulté pendant la conception de la politique industrielle, il ne participe pas à l'élaboration de la politique industrielle. Il n'y est pas non plus associé.

Le territoire n'a pas non plus d'initiative réelle en matière de développement industriel local. Le directeur d'industrie au niveau de la Wilaya assure simplement le suivi de la mise en œuvre de la politique industrielle au niveau local. Toutefois en matière d'autonomie, le Wali a désormais l'autonomie de décision quant à l'octroi de terrains industriels.

En termes d'autonomie dans la mobilisation de ressources, le territoire ne dispose pas, à proprement parler, de fiscalité locale, à part à la TAP. La TAP est une taxe sur le chiffre d'affaire, collectée par l'Etat pour le compte des wilayas. Elle fait l'objet d'une allocation entre wilaya au prorata de leur contribution. Toutefois, elle ne suffit pas à couvrir les dépenses des wilayas, qui dépendent fortement du budget de l'État. D'ailleurs, les collectivités territoriales ne pouvant s'endetter, leur budget est nécessairement équilibré, par le budget de l'État. Dans ce contexte, le budget d'équipement de l'État est absorbé à près de 40 % par l'équipement des wilayas.

Enfin, les wilayas n'ont à leur disposition aucun instrument de politique publique pour stimuler l'activité au niveau local.

En matière de reddition des comptes, il y a l'Assemblée populaire de wilaya (APW), qui est l'organe délibérant de la wilaya. Les assemblées populaires communales et de wilayas sont élues pour un mandat de 5 ans, au scrutin de liste proportionnel.

L'Assemblée populaire de wilaya forme en son sein des commissions permanentes en matière :

- D'éducation, d'enseignement supérieur et de formation professionnelle ;
- D'économie et des finances ;
- De santé, d'hygiène et de protection de l'environnement ;
- De communication et de technologie de l'information ;
- D'aménagement du territoire et de transport ;
- D'urbanisme et d'habitat ;
- D'hydraulique, d'agriculture, les forêts, la pêche et le tourisme ;
- Des affaires sociales, culturelles, culturelles, *wakfs*, sportives et de jeunesse ;
- De développement local, d'équipement, d'investissement et d'emploi.

Bien que les décisions concernant le budget d'équipement, octroyé à l'exécutif (Wali) soient soumises au contrôle de l'Assemblée populaire de wilaya, dans les faits cette dernière ne sert qu'à entériner les décisions de l'administration. Il n'y a, par ailleurs, pas de démarche participative dans la gestion des collectivités territoriales. La coordination des politiques publiques se fait par les représentants des ministères au niveau de la wilaya, avec un conseil présidé par le Wali. Pour la politique industrielle, c'est le directeur de l'investissement qui assure le lien entre le niveau local et le ministère.

Les communes n'ont pas de marge de manœuvre réelle pour ce qui est des décisions économiques. Elles n'ont pas de ressources autonomes et de capacités de mobilisation des ressources. Par ailleurs, les collectivités territoriales n'ont en général pas de projet de territoire, qui met en valeur le territoire, avec un projet qui intègre l'ensemble des acteurs locaux et nationaux dans une vision concertée du développement local. Les moyens humains et financiers mais aussi le cadre de la gouvernance territoriale, font défaut.

Toutefois, dans le cadre de la promotion et de la mise en œuvre d'une nouvelle politique de proximité, le Ministère de l'intérieur a initié une phase pilote en vue de favoriser l'émergence d'une démarche participative au niveau local à travers : i) La finalisation d'une opération pilote d'intégration de l'approche participative dans l'élaboration d'audits socioéconomiques au niveau de 250 communes, ii) la finalisation de programmes d'appui au développement local intégré au niveau de 6 wilayas pilotes (Mila, Sétif, Khenchela, Tipaza, Batna, Oum El Bouaghi).

4.4.2. Cas du Maroc

Axe 1 : Inclusion sous l'angle de la conception et de la mise œuvre/pilotage

Au Maroc, les années 2000 ont été celles de la définition d'une nouvelle vision pour le développement du pays. Celle-ci a coïncidé avec l'avènement du nouveau monarque. Aussi, une nouvelle génération de politiques publiques a-t-elle vu le jour, sous forme de programmes sectoriels de développement, donnant lieu à une dimension programmatique de la vision globale de développement.

La politique industrielle a été conçue, depuis le premier plan dit « émergence » en 2005, comme une déclinaison sectorielle de la vision de développement du pays dans l'optique de la transformation structurelle et au regard des opportunités offertes par la mondialisation. Elle a fait l'objet d'une démarche programmatique précise, autour d'objectifs clairs en termes d'emplois et de contribution du secteur et de ses différentes branches au PIB. D'ailleurs, les contraintes de mise en œuvre et les soubresauts de l'économie mondiale ont amené le Maroc à adapter sa politique industrielle et mettre à jour, en permanence, les objectifs et les modalités d'intervention à travers trois plans stratégiques en 2005, 2009 et 2014.

La démarche de conception a constitué en une concertation avec les opérateurs privés et publics, et en une mobilisation de l'expertise internationale aux côtés du Ministère de tutelle. Toutefois, si la démarche adoptée pour les plans de la politique industrielle des premières générations a privilégié la compétitivité à l'international, le drainage d'investissements directs étrangers et l'inclusion du secteur privé dans les petites et moyennes entreprises, tel que formulé dans le dernier plan s'est, quant à lui, focalisé sur l'inclusion des très petites, petites et moyennes entreprises (TPME). Cette démarche a accordé plus d'importance à la localisation des projets, en impliquant les collectivités territoriales dans les négociations en amont.

Le schéma de conception gravite autour de l'approche verticale ascendante, avec un rôle capital alloué au Ministère de tutelle, aux autorités centrales, en un mot au Gouvernement. Il s'agit entre autres du comité interministériel de coordination qui veille à l'exécution des conventions signées avec les partenaires et qui est présidé par le Chef du Gouvernement, du comité de pilotage présidé par le Ministre de l'industrie et du comité de suivi composé des différentes administrations concernées dont notamment Maroc-PME et l'Agence marocaine de développement des investissements (AMDII).

En ce qui concerne la mise en œuvre, le mode opératoire en vigueur est inclusif. Il passe par les réformes introduites dans la Charte de l'investissement en 2003, la maturité des institutions nationales et locales et l'effet d'apprentissage cumulé lors des deux premiers plans industriels de 2005 et 2009. En effet, les acteurs nationaux et locaux publics et semi-publics ont pris le temps de clarifier les compétences et d'améliorer les modes d'intervention. Ils ont également bénéficié d'un renforcement significatif des moyens financiers, humains et administratifs.

Le recours à la contractualisation dite de performance depuis 2014 permet à l'État de gérer, aux côtés des autres acteurs la mise en œuvre de la politique industrielle autour d'objectifs précis et circonscrits dans le temps et l'espace. Un suivi particulier est accordé aux objectifs de l'inclusion et à la création d'emplois. Les réalisations du plan d'accélération industrielle de 2014 corroborent cet aspect. En effet, le PAI qui prévoit la création de 500 000 emplois à l'horizon 2020 est déjà à 83% d'emplois contractualisés dans le cadre de conventions d'investissements précises avec des leaders mondiaux et champions nationaux de plusieurs filières industrielles. Le taux de réalisation a atteint 32 % à l'été 2016 soit 160 000 emplois créés.

Axe 2 : Territorialisation et inclusion

Le rôle des territoires en tant qu'acteurs dans la politique industrielle a évolué parallèlement aux chantiers de la décentralisation et de la déconcentration. Les années 2000 ont connu la mise en œuvre de la déconcentration de l'investissement avec un rôle capital du Wali – représentant de l'État sur le territoire et des services déconcentrés sous son autorité dont les centres régionaux d'investissements. Quant aux collectivités territoriales, leur rôle se limitait à une contribution définie par le cadre de conventions relatives à leurs attributions directes. Par exemple, même si la commune disposait déjà de moyens confirmés et d'une autonomie financière et juridique réelle pour effectuer ses choix et honorer ses engagements, la collectivité territoriale région était encore dans un format de conseil délibératif dont l'ordonnateur était le Wali représentant de l'État.

Depuis la réforme constitutionnelle de 2011, les lois organiques sur les collectivités territoriales de 2015 et les élections locales et régionales la même année, la collectivité territoriale région s'est vue attribuer un rôle prépondérant dans la coordination et l'impulsion du développement économique sur le territoire, avec une autonomie poussée dans la prise de décision et un renforcement de l'utilisation des moyens financiers et administratifs. Ainsi, si les processus de mise en œuvre de la politique industrielle est inclusif au niveau territorial depuis les années 2000, certainement que c'est dû aux réformes territoriales déployées, au rôle des territoires dans la conception ou les négociations de la politique industrielle. L'expérience de la régionalisation avancée qui ne compte qu'une année de mise en œuvre depuis 2015 vient renforcer tout ceci.

La reddition des comptes est exercée à deux niveaux de la décentralisation : la région et la commune. Toutefois, bien des écarts sont observés quant à la coordination de la mise en œuvre au niveau territorial, compte tenu des différences de culture managériale entre les structures relevant de l'État au niveau déconcentré et les structures administratives et techniques dépendant des collectivités territoriales.

4.4.3. Cas de la Tunisie

Axe 1 : Inclusion sous l'angle de la conception et de la mise œuvre/pilotage

En Tunisie, le plan de développement économique et social a toujours constitué la base pour l'élaboration des politiques publiques. Le XIIème Plan de développement économique et social (PDES) 2010-2014 est élaboré juste avant les événements politiques de 2011. Le premier PDES couvre la période 2016-2020. Il est axé sur une décentralisation beaucoup plus prononcée que les plans précédents. En effet, les régions ont participé à la réflexion sur les composantes du Plan et proposé des projets d'investissements spécifiques à la région. Le PDES 2016-2020, à l'instar des plans qui l'ont précédé, affiche clairement des ambitions chiffrées en termes de croissance économique, de progression de l'investissement, de hausse des revenus individuels, de création d'emplois. Il intègre également des éléments d'inclusion tels que des objectifs chiffrés de réduction du chômage et du taux de pauvreté. La politique industrielle conduite par les autorités tunisiennes, s'insère dans ce plan. En outre, le nouveau code d'investissement voté en septembre 2016 à l'Assemblée des représentants du peuple, fait référence également à une liste de secteurs prioritaires autour d'orientations privilégiées de positionnement stratégique sur les chaînes de valeur mondiales, le développement des chaînes de valeurs locales avec une meilleure connexion au marché.

La coordination entre la politique industrielle et les autres politiques publiques est assurée par les commissions. Celles-ci réunissent l'ensemble des départements ministériels concernés directement et indirectement par la politique industrielle tels que l'équipement, l'emploi et la formation professionnelle, etc. Cependant, cette coordination n'intègre pas véritablement la dimension territoriale. Les pôles de compétitivité constituent aussi un moyen de développer les territoires en fonction des ressources propres à chacun. Par ailleurs, le territoire (y compris les organisations locales de la société civile dont le poids est plus important depuis 2011) participe à l'élaboration de la politique industrielle à travers les consultations régionales dont le but est d'obtenir des informations sur les préoccupations, les besoins et les projets de chaque région, et de faire remonter l'information au Gouvernement. Si le

pilotage de la politique industrielle au niveau local est mené exclusivement par les structures régionales du Ministère de l'industrie, les institutions territoriales interviennent toutefois dans la mise en œuvre et le suivi des mesures de la politique industrielle. Les organisations de la société civile y sont également associées. Elles interviennent dans la mise en œuvre de projets structurants dans les régions.

Axe 2 : Territorialisation et inclusion

La coordination des politiques publiques et de la politique industrielle au niveau local n'est pas optimale. Cela s'explique par le schéma actuel de décentralisation (qui prend plutôt la forme d'une déconcentration). L'histoire des politiques industrielles dans les trois pays du Maghreb montre que le territoire a joué, et continue de jouer, le rôle de réceptacle de politiques pensées et conçues à un niveau central, même si aujourd'hui, il existe une volonté d'aller vers une dimension territoriale plus marquée des politiques publiques en général et de la politique industrielle en particulier. La décentralisation est à un stade plus ou moins avancé selon les cas dans les trois pays du Maghreb. En Tunisie, elle a été constitutionnalisée en 2014 et l'expérience d'élaboration du PDES 2016-2020 traduit la volonté de procéder de manière différente en y associant les acteurs locaux à la réflexion, à chaque étape de l'élaboration de ce Plan. Ce dernier a été décliné, outre le format national, en plans de développement par gouvernorat. Malgré toute la bonne volonté et tous les efforts, l'implication du territoire reste minimale. Celui-ci reste confiné à son statut de réceptacle. Ceci est dû à un manque de coordination entre les structures centrales et les acteurs locaux et à l'absence d'une stratégie de coordination claire chez les divers acteurs, ministères et responsables locaux. La situation qui prévaut en Tunisie est plutôt celle d'une déconcentration des services de l'administration, dans le but de désengorger l'activité administrative. Aller vers un rôle plus actif dans la conception, la mise en œuvre et le suivi de la politique industrielle suppose l'existence de compétences locales, lesquelles font parfois défaut et compromettent la dimension inclusive d'une politique industrielle territorialisée.

En termes d'efficacité de la gouvernance locale, les collectivités territoriales disposent d'une autonomie partielle car les ressources locales sont limitées et la capacité à les collecter reste limitée. La décentralisation en cours donnera certainement plus de poids et d'autonomie financière aux responsables locaux. La réglementation en vigueur accorde aux collectivités locales le pouvoir de collecter des taxes locales telles que les taxes sur les immeubles bâtis, les terrains non bâtis, les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel, la taxe hôtelière, etc. Cependant, la fixation des taux de prélèvement ou la création de nouveaux impôts reste le privilège de l'autorité centrale. En revanche, en ce qui concerne l'autonomie dans la construction d'infrastructures, les grands projets au niveau local sont considérés comme des projets nationaux. Les autorités territoriales ne disposent pas des ressources nécessaires d'une part, et de tels projets ne sont rentables qu'au regard de leur impact au niveau national, de l'autre. De même, le territoire ne dispose pas d'autonomie dans l'élaboration et la conduite de politiques publiques locales, car jusqu'à maintenant toutes les politiques publiques sont pensées à un niveau central.

5. Conclusion générale : quelques pistes de recommandations pour rendre la politique industrielle plus inclusive

Chacun des 3 pays, Algérie, Maroc et Tunisie, se trouve à un stade différent en termes de territorialisation de sa politique industrielle.

En Algérie, bien que la Gouvernance demeure encore centralisée, on observe une nette volonté de procéder à une plus grande décentralisation des politiques publiques et d'intégrer les territoires dans une vision cohérente de développement économique et social. Le SNAT repose sur deux objectifs majeurs : i) Répondre aux déséquilibres de localisation de la population et des activités sur le territoire concerné, ii) rendre les territoires attractifs à travers notamment la réalisation des équipements et la disponibilité des services. Le dynamisme économique et la création d'emplois sont au cœur des préoccupations des responsables à tous les niveaux. La stratégie à mettre en œuvre s'appuiera sur « l'amélioration et la diversification de l'offre infrastructurelle, sur le développement des capacités scientifiques et technologiques et de l'innovation, tout en assurant le développement des atouts du territoire ». La stratégie sous-jacente au SNAT s'appuie sur l'organisation des espaces de programmation territoriale (EPT), sur l'émergence des pôles d'attractivité (PA), et sur la création des zones intégrées de développement industriel (ZIDI) et des villes nouvelles. Malgré des efforts de décentralisation, avec par exemple une délégation de pouvoirs au Wali en matière de foncier industriel, la politique industrielle reste toujours centralisée. Des réformes de la gouvernance locale sont donc nécessaires pour doter les territoires d'atouts économiques et politiques pour permettre au territoire d'être à la fois un partenaire et un acteur du développement industriel.

En Tunisie, depuis les événements politiques de 2011, il y a une réelle volonté de la part des pouvoirs publics d'associer davantage les régions à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques. Cependant, le schéma actuel de décentralisation ne permet pas à la politique industrielle, même si elle intègre une dimension territoriale, d'avoir un impact remarquable en termes de développement inclusif. La déconcentration, décrivant aujourd'hui l'articulation entre les institutions centrales et territoriales, n'est pas le schéma de décentralisation idoine pour garantir le développement inclusif des régions, car elle se traduit par une simple fourniture de services publics au niveau local. Il est alors important de mettre en place un schéma global de décentralisation qui soit cohérent avec la nouvelle Constitution de 2014. Cela exige un processus de décentralisation qui va au-delà du simple désengorgement des services administratifs à l'échelle locale. Les régions doivent pouvoir s'impliquer dans leur propre développement et dans les choix économiques et sociaux déterminants pour elles, tout en s'assurant d'une bonne coordination entre les plans de développement régionaux et la stratégie nationale de développement. Elles doivent également s'impliquer dans les orientations et la conception des politiques publiques à leur niveau.

Le Maroc, quant à lui, est à un stade plus avancé de la territorialisation. Le pays est à son 3^{ème} plan industriel depuis 2005, avec des résultats tangibles en matière d'investissements directs étrangers, de valeur ajoutée et d'exportations. Les territoires commencent à être outillés, et à jouer un rôle de plus en plus important dans le développement économique et la politique industrielle. Ils sont animés par la nouvelle dynamique institutionnelle instaurée par le processus de régionalisation avancée, les effets de la démocratie locale et de la reddition des comptes. Toutefois, et pour les besoins d'inclusion, le modèle de gouvernance mérite d'être amélioré et affiné.

Afin de rendre la politique industrielle plus inclusive, notamment en faisant des territoires des partenaires et des acteurs clés dans le développement industriel, un certain nombre de réformes sont nécessaires dans les trois pays.

Algérie

En Algérie, le territoire, en tant qu'entité autonome capable de définir son développement économique et social, et d'exploiter au mieux les ressources au niveau local, n'existe pas encore dans la gouvernance des politiques publiques en Algérie, ni dans le modèle de développement du pays. À la lumière de l'analyse de la territorialisation de la politique industrielle, les recommandations vont dans le sens de la mise en place d'une gouvernance locale qui permet de mieux exploiter au le potentiel des territoires.

Recommandation 1 : Associer les acteurs locaux à la conception de la politique industrielle

La gouvernance de la politique industrielle devrait permettre d'agréger l'information en partant du niveau local. La mise en place au niveau territorial approprié d'un véritable processus de dialogue avec l'ensemble des acteurs locaux (institutions territoriales, associations patronales, associations de la société civile etc.) pour identifier le potentiel de développement du territoire, les obstacles, les ressources à mobiliser et les politiques publiques à mettre en œuvre constituent une priorité. Ce processus doit également permettre un dialogue avec l'ensemble des agences, en appui à la politique industrielle.

Il s'agira de faire de l'économie sociale et solidaire (ESS) un des leviers de la territorialisation des politiques industrielles en :

- Encourageant la création de projets qui relèvent de l'ESS au niveau de la commune sous l'égide du Président de l'Assemblée populaire des communes ;
- Impliquant les mouvements associatifs dans ces projets.

Il faudrait pour cela créer un échelon intermédiaire entre les niveaux local et central.

Recommandation 2 : Créer des « régions économiques »

La création des régions économiques (qui ne seraient pas des échelons administratifs) pourrait par la même occasion, créer une synergie dans le développement des territoires, internaliser les externalités générées au niveau local, réaliser des économies d'échelle et assurer une meilleure mobilisation et valorisation des ressources locales, ainsi qu'une coordination plus efficace des politiques publiques. Ces régions pourraient être fondées sur les espaces de programmation territoriale, définis dans le SNAT. La région serait ainsi l'échelon de discussion et de formulation de propositions de développement industriel dans le processus de consultation locale. Pour compléter cette proposition, ces régions économiques seront le lieu d'impulsion d'une politique de pôles de diversification économique, inspirée de ce qui se fait ailleurs sous le nom de pôles de compétitivité.

Recommandation 3 : Redynamiser la gouvernance du SNAT

Pour rendre le SNAT plus efficace, il est recommandé de placer son pilotage au niveau le plus haut de l'administration (Premier Ministère ou Présidence de la République). Cela permettrait de lui accorder un pouvoir « administratif » suffisant pour assurer une meilleure coordination sectorielle. La recommandation formulée est alors de réactiver les schémas directeurs des espaces de programmation territoriales, les schémas sectoriels notamment celui de l'industrie et les schémas d'aménagement des wilayas.

Recommandation 4 : Mettre en place une fiscalité locale

Les wilayas et les mairies ne disposent pas d'autonomie propre en termes de mobilisation de ressources financières. Leurs budgets sont fortement tributaires du budget de l'État. Il faudrait procéder à la mise en place d'une fiscalité locale qui permet aux collectivités territoriales de disposer de ressources propres. Cela aura pour effet de responsabiliser davantage les collectivités face aux problèmes de développement local.

Recommandation 5 : Réformer la gouvernance locale

La réforme de la gouvernance locale est un impératif pour l'ensemble des pays de la sous-région. Dans le cas de l'Algérie, cet impératif est dicté par les efforts que le pays déploie pour faire face à la chute des prix du pétrole et diversifier l'économie. La baisse des ressources de l'État central pose un réel

problème de pérennité de financement du développement économique et social, et d'efficacité de la dépense publique. La réforme de la gouvernance doit permettre de mieux exploiter le potentiel des territoires et d'accroître l'effet de levier de la dépense publique. Cette réforme doit :

- Accorder une plus grande autonomie aux collectivités en matière de planification économique au niveau territorial ;
- Créer une autonomie financière progressive par le biais de la mobilisation et l'affectation de ressources financières ;
- Introduire l'obligation de définir un projet de développement territorial dans les statuts des collectivités locales ;
- Renforcer les capacités humaines des collectivités territoriales en matière de développement économique local.

Maroc

Le Plan d'accélération industrielle adopté en 2014 constitue le 3^{ème} plan industriel du pays depuis 2005. Il vise à consolider les acquis de la politique industrielle tout en renforçant l'intégration du tissu industriel par l'approche des écosystèmes. Parallèlement, la réforme de la gestion déconcentrée de l'investissement, matérialisée par la création des centres régionaux d'investissement en 2002, témoigne du souci de mieux associer le territoire aux décisions d'investissement industriel. Cette volonté d'inclusion du territoire a par ailleurs été entièrement consacrée par la récente réforme de la régionalisation avancée. Cette dernière a érigé la collectivité territoriale région en acteur clé du développement économique régional, avec des compétences élargies et des ressources revues à la hausse.

Il convient à présent de consolider et de faire converger ces deux dynamiques industrielle et institutionnelle pour garantir une territorialisation avancée de la politique industrielle et ce, en parachevant la réforme de l'administration territoriale, à la fois décentralisée et déconcentrée, et en renforçant les mécanismes de coordination et d'inclusion des instances territoriales dans la gouvernance de la politique industrielle.

Recommandation 1 : Renforcer les mécanismes de coordination et de partenariat entre le territoire et les instances centrales chargées de la conception et de la mise en œuvre de la stratégie industrielle

Le Plan d'accélération industrielle (PAI), lancé en 2014, prévoit un dispositif de gouvernance clair et bien articulé avec un comité interministériel de coordination présidé par le Chef du gouvernement, un comité de pilotage présidé par le Ministre de l'industrie, et un comité de suivi qui veille à la mise en œuvre de la stratégie industrielle, en collaboration avec les fédérations/filières pour la structuration du tissu industriel existant. Le PAI a également mis en place en 2015 un nouvel instrument de financement dédié à la politique industrielle, le Fonds de développement industriel (FDI). En ce qui concerne le FDI, ses ressources sont allouées selon la procédure d'appel à projets et conformément à un cahier des charges précis. Les projets sélectionnés font ensuite l'objet de contrats de performance entre l'État et les fédérations professionnelles. Ces contrats fixent des objectifs précis aux porteurs des projets dont la réalisation conditionne le déblocage graduel des dispositifs de soutien de l'État. Toutefois, le dispositif de gouvernance ainsi mis en place ne fait aucune mention explicite du rôle du territoire et de son inclusion dans le processus de concertation et de coordination. Il faudrait donc :

- Mettre en place un cadre de concertation et de contractualisation à l'échelle de la région, sous l'autorité du Wali, entre les collectivités territoriales (CT) régions, le Département chargé de l'industrie et les structures représentatives du secteur privé. Cela permettrait une meilleure synergie entre les plans de développement régionaux et les objectifs du PAI.

Recommandation 2 : Veiller au renforcement de l'accompagnement des collectivités territoriales, des régions en particulier, par le gouvernement pour une mise en œuvre efficace de la régionalisation avancée

La récente réforme de la régionalisation avancée a consacré la prééminence de la collectivité territoriale région. Celle-ci est dotée de compétences propres élargies en matière de développement économique régional et d'aménagement du territoire. De plus, la collectivité territoriale région bénéficie désormais d'importantes ressources financières et de moyens d'action renforcés, à travers la mise en place des Agences régionales d'exécution de projets (AREP) et la possibilité de création de Sociétés de développement régional (SDR). Pour consolider cette réforme et mettre en œuvre la régionalisation avancée de manière effective « sur le terrain », un accompagnement du Gouvernement en appui aux collectivités territoriales, aux régions en particulier, est nécessaire. Il permettra de créer les conditions propices à une professionnalisation des modes de gestion et à l'émergence de programmes de développement ambitieux et responsables. Cet accompagnement devra en particulier s'employer à :

- Créer une mission d'appui au niveau du département de tutelle (Ministère de l'intérieur) pour accompagner le développement des régions et l'autonomie des organismes associés.
- Recourir à la contractualisation État/région pour concevoir et cofinancer des programmes de développement ;

Recommandation 3 : Mettre en place un nouveau schéma de déconcentration de l'administration de l'État cohérent avec la réforme de la régionalisation avancée

En plus de l'accompagnement du processus de régionalisation avancée par le gouvernement central, il est également important d'accompagner cette réforme au niveau territorial. Pour cela, il faudrait que l'administration de l'État se réorganise pour faire émerger le niveau régional comme niveau prééminent de l'administration déconcentrée de l'État. Il faudrait qu'elle soit un interlocuteur efficace des collectivités territoriales, en particulier de la collectivité territoriale région. Le nouveau schéma de déconcentration à adopter devrait notamment s'employer à :

- Consacrer le niveau régional de l'administration déconcentrée de l'État comme niveau de synergie et de pilotage des politiques publiques au niveau territorial. Pour cela, il faudrait :
 - Créer une structure administrative, rattachée au Wali de région, chargée de l'assister dans les tâches de :
 - Coordination de l'action de l'État dans la région au sens des services extérieurs
 - Coordination de l'action des gouverneurs de provinces et de préfectures
 - Coordination de l'action avec la collectivité territoriale région
 - Renforcer les mécanismes de coordination de l'action de l'État à l'échelon régional autour du Wali de région, notamment par la création d'une cellule de coordination et de concertation présidée par le Wali de région et rassemblant les représentants sectoriels de l'État au niveau régional ainsi que par l'élaboration d'un programme commun et cohérent prenant en compte l'action de l'État au niveau régional ;
 - Renforcer les mécanismes de coordination de l'État au niveau régional, en collaboration avec la collectivité territoriale région et veiller à la cohérence et à la complémentarité entre le Programme de développement régional et le Schéma régional d'aménagement du territoire élaborés par la collectivité région d'une part, et le programme d'action de l'État au niveau régional d'autre part.
- Harmoniser les modalités de déconcentration entre les différents départements ministériels sectoriels et entre les différentes régions, en tenant compte des éventuelles spécificités sectorielles ou régionales.

Recommandation 4 : Ériger les centres régionaux d'investissement (CRI) en acteur du développement de l'investissement au niveau territorial

La création des CRI en 2002 a constitué une réforme de fond en matière de déconcentration et de gouvernance territoriale de l'investissement. Les CRI ont permis d'opérer une nette réduction des délais de création d'entreprise et ont fortement contribué à l'évolution des mentalités sur le terrain en faveur de l'accompagnement de l'investisseur. Leur création a par ailleurs permis d'attirer et de développer des ressources humaines qualifiées au niveau territorial. Aujourd'hui, l'expérience des CRI semble être suffisamment mature et il faudrait renforcer leur rôle pour couvrir l'ensemble de la chaîne de valeur du développement de l'investissement au niveau territorial. En plus de leur rôle actuel axé principalement sur l'accueil de l'investisseur et la facilitation administrative, les CRI pourraient également intervenir plus en amont par le biais de la promotion et la recherche d'investisseurs et de projets et plus en aval à travers le suivi et l'évaluation post-crédation. Ceci exige :

- L'élargissement des missions des CRI pour couvrir l'ensemble de la chaîne de valeur du développement de l'investissement au niveau régional. Par exemple, le C.R.I pourrait couvrir des activités d'assistance après la création des sociétés ;
- La clarification et le renforcement des mécanismes de coordination entre les CRI et les instances centrales intervenant dans la promotion de l'investissement, notamment la future Agence marocaine de développement des investissements et des exportations (AMDIE);
- La clarification et le renforcement des mécanismes de coordination entre les CRI, l'administration déconcentrée de l'État et la collectivité territoriale (CT) région. L'État, la collectivité territoriale région et le CRI doivent collaborer à l'élaboration d'une vision commune du développement économique régional, dans laquelle s'inscrit le programme d'action de chaque entité.
- Le Renforcement de l'autonomie budgétaire et de gestion ainsi que les moyens matériels et humains des CRI. L'opportunité d'une évolution du statut juridique des CRI devrait être examinée, en vue de passer du statut actuel de Service de l'État géré de manière autonome (SEGMA) vers un statut d'établissement public par exemple.

Tunisie

La mise en œuvre de la décentralisation en Tunisie, telle que prévue par la Constitution de 2014, permet d'attribuer aux entités territoriales, les prérogatives de conception et de mise en œuvre d'une politique industrielle en parfaite harmonie avec les spécificités et ressources des territoires. Au regard de ces prérogatives, les autorités centrales définissent les grands axes transversaux de la politique industrielle, comme la valeur ajoutée, l'appui à la compétitivité des entreprises du secteur privé, l'ouverture sur le marché international, etc. En revanche, la priorisation des activités et la conception d'instruments associés à la mise en œuvre de la politique industrielle, relèvent des attributions des autorités territoriales. Une telle démarche permet aux territoires d'identifier les secteurs prioritaires et les créneaux porteurs dans la perspective d'un développement endogène de la région. Celui-ci est basé à la fois sur la mobilisation des ressources locales et l'accès aux marchés dynamiques au niveau international. Pour cela, les mesures suivantes devront être prises :

Recommandation 1 : Renforcer la participation du territoire dans la conception de la politique industrielle

- Associer les régions dans la conception des grands axes de la politique industrielle au niveau national, selon une démarche participative ;
- Définir et concevoir, en collaboration avec tous les acteurs, les instruments de mise en œuvre de la politique industrielle en tenant compte de la stratégie de développement national et des ressources locales de chaque territoire ;
- Permettre aux autorités locales d'effectuer une priorisation des activités économiques aux fins de les orienter vers le développement des chaînes de valeurs locales ; ceci permettrait d'accroître la valeur ajoutée au niveau local et de valoriser les ressources territoriales de chaque région ;

- Étendre les prérogatives du territoire au-delà de la mise en œuvre. Faire le suivi des politiques publiques et de la politique industrielle en particulier, au niveau local, dans la perspective de l'identification des projets prioritaires pour chaque région.

Recommandation 2 : Renforcer les capacités des acteurs locaux (autorité locale, associations professionnelles, etc.) lors de la conception et de la mise en œuvre des projets de développement territorial

Conformément aux principes de la décentralisation de la constitution de 2014, les autorités centrales doivent accompagner et orienter les responsables locaux dans la préparation et la mise en œuvre des projets de développement territorial. En effet, la conception et la mise en œuvre des projets de développement doivent se dérouler en cinq étapes, à savoir, le diagnostic, la conception, la planification, la mise en application et le suivi et évaluation. La réalisation des différentes étapes doit se dérouler en parfaite coordination avec les autorités centrales selon une approche participative. Pour ceci, il faudrait garantir l'efficacité des territoires dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique industrielle. En fait, les collectivités locales doivent disposer des compétences et des ressources nécessaires à la réussite de cette mission. Dans ce cadre, il est important de renforcer les capacités et les compétences susceptibles de rendre les parties prenantes autonomes afin qu'elles puissent participer pleinement au processus de territorialisation de la politique industrielle. Il s'agit d'accompagner les acteurs locaux dans la conception et la réalisation des projets de développement territorial à travers :

- Le renforcement des capacités humaines nécessaires à la conception et la mise en œuvre des différentes composantes de la politique industrielle ;
- Le renforcement de la capacité technique et logistique des acteurs locaux en matière de budgétisation, de gestion et de mise en œuvre d'une ou de plusieurs composantes de la politique industrielle ;
- Le renforcement des outils de pilotage, d'évaluation et de suivi de la mise en œuvre de la politique industrielle permettant une responsabilisation des acteurs locaux.

Recommandation 3 : Appuyer la mise en place des bonnes pratiques de la gouvernance au niveau local, conformément à la nouvelle Constitution de 2014

Conformément aux articles 131-142 de la nouvelle Constitution de 2014, il faudrait veiller au respect des bonnes pratiques en matière de gouvernance locale, afin de faciliter la participation des collectivités locales au développement territorial. Le système de gouvernance locale doit être transparent et basé sur une gouvernance participative qui associe l'ensemble des acteurs concernés. En plus des institutions publiques, le système doit faire appel aux divers acteurs de la société civile, aux institutions privées et aux associations professionnelles. La multiplicité des acteurs impose des choix stratégiques et une approche participative aux programmes de développement. En d'autres termes, il faut instaurer une gouvernance locale multi-niveaux et multi-acteurs.

Afin de garantir un développement inclusif, le système de bonne gouvernance locale doit conduire à la mise en place des actions suivantes :

- Institutionnaliser le dialogue public privé afin de pérenniser l'approche participative entre les différentes parties prenantes (représentants des ministères concernés, des autorités locales et du secteur privé, etc.) ;
- Mettre en place un mécanisme assurant la transparence de la mise en œuvre de la politique industrielle aux fins d'éviter les pratiques discrétionnaires ;
- Mettre en place des mécanismes de suivi et évaluation ainsi que de mécanismes de reddition des comptes au niveau de la gestion locale ;
- Assurer une meilleure coordination en termes d'objectifs et de mécanismes, entre l'administration centrale et les structures locales.

Références bibliographiques

- 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 dévolution : 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-Djoufelkit, 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 Denieul 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
- ONUUDI (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.