



## مذكرة

# أقلمة السياسة الصناعية والنمو الشمولي في شمال أفريقيا

اجتماع الخبراء المخصص

### مقدمة :

في مصر، يحظى القطاع الأول والصناعة المنجمية (خصوصا البترول) بحصة مستقرة نسبيا منذ مطلع الألفية الثالثة. حيث مثل هذا القطاعان 30 في المائة تقريبا من الناتج المحلي الإجمالي ما بين 2000 و2014. وبقي ثقل الصناعة التحويلية مستقرا في الفترة ذاتها، حيث يناهز 16 في المائة.

قام المغرب أيضا بتطوير صناعته بغية تقليص تذبذب معدلات النمو، وقلص من تبعية الإنتاج الزراعي للتساقطات المطرية (مخطط المغرب الأخضر). وانطلاقا من سنة 2005، تميز تطور الصناعة بحدوث تحولات هيكلية، حيث تراجعت الأنشطة التقليدية، مثل النسيج والألبسة، مقابل ظهور مهن جديدة في قطاعي صناعة السيارات وصناعة الطائرات. وبالتالي فإن الصناعة تساهم بنسبة 15,5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بالسعر الجاري في عام 2014. رغم ذلك مازال النمو الاقتصادي هشاً إزاء الظروف المناخية.

وتمكنت تونس من تقليص ثقل القطاع الأول في الناتج الإجمالي المحلي، حيث انتقلت حصته من 11,4 في المائة سنة 2006 إلى 9,4 سنة 2014، مقابل نمو حصة الصناعة والخدمات الذين يمثلان 16 و43 في المائة من الناتج الإجمالي المحلي تباعا. وتضاعفت حصة الصناعات الميكانيكية والكهربائية ما بين 2010 و2014، حيث انتقلت من 3 إلى 6 في المائة من الناتج الإجمالي المحلي، بالموازاة مع انخفاض حصة النسيج والألبسة بالنصف (من 6 في المائة سنة 2000 إلى 3 في المائة سنة 2014).

ولم تفلح في المقابل كل من الجزائر وليبيا وموريتانيا والسودان في تنويع اقتصاداتها بما يكفي، ومازالت رهينة قطاعات اقتصادية ذات قيمة مضافة منخفضة. أضف أن اقتصاداتها هشّة إزاء تقلبات أسعار المواد الأولية.

شكلت سنة 2015 منعطفا حاسما في مقارنة التنمية الاقتصادية والاجتماعية. حيث تم تبني أجندة التنمية المستدامة 2030 شهر سبتمبر/أيلول، وهي بمثابة خارطة طريق طموحة للتنمية المستدامة والشاملة خلال السنوات الخمس العشر القادمة. وقد جاء هذا البرنامج الجديد استكمالا للجهود التي بذلت في إطار الأهداف الإنمائية للتنمية، حيث يفترض أن يسمح باستئصال الفقر في أبعاده المتعددة: العوز الاقتصادي والتفاوتات الاجتماعية وتدهور البيئة.

تدخل جهود مكتب اللجنة الاقتصادية لأفريقيا في هذا الإطار، حيث تعتبر مسألة التحول الهيكلي والشامل واحدة من أولويات عملها. وتوجد الصناعة في صلب التحول الهيكلي لبلدان شمال أفريقيا. وبعد تعميق النقاش حول السياسة الصناعية والاقتصاد الأخضر، يواصل مكتب اللجنة الاقتصادية لأفريقيا في شمال أفريقيا هذه الجهود عبر التطرق لجانب حاسم بالنسبة لأهداف التنمية المستدامة (الهدف التاسع)، ونقصد هنا التصنيع الشامل.

### السياق والدواعي

تسجل اقتصادات المنطقة معدلات نمو متذبذبة بحكم ارتباطها بقطاعات هشّة تجاه الصدمات الخارجية (القطاع الأول والموارد الطبيعية)، علاوة على أن النمو المسجل لا يؤدي إلى إنشاء فرص عمل مستدامة كافية. ورغم أن بعض البلدان أفلحت في تنويع اقتصادها نسبيا إلا أن التبعية للقطاع الأول و/أو الموارد الطبيعية المحدودة مازال شديدا (الزراعة والبترول والغاز والمناجم)، إضافة إلى السياحة.

والممتدة من 2000 إلى 2014. وكان القطاع الأول والبتروال يمثلان 40 في المائة من الناتج الإجمالي المحلي سنة 2000. ويمثل القطاع الأول والصناعات الاستخراجية في الاقتصاد الموريتاني، 36 في المائة تقريبا من الناتج الإجمالي المحلي سنة 2005، وبلغت الحصة 39 في المائة سنة 2014.

ويبقى التصنيع عنصرا أساسيا من عناصر التحول الهيكلي في بلدان شمال أفريقيا، حيث يساهم في تنويع اقتصادات هذه المنطقة والجهات الثانوية المشكلة لها. أضف أن التصنيع عامل مصيري في جهود مواجهة تذبذبات المالية العمومية (وضمن تمويل أكثر استدامة للتنمية) وتحسين وتنويع الصادرات وتوفير فرص العمل، خصوصا للشباب (ولاسيما الشباب حملة الشواهد). وتعتبر البطالة بالفعل إشكالا وبائيا في المنطقة. حيث يتجاوز معدلها 10 في المائة في معظم البلدان (الجدول 1).

ويبقى الاقتصاد الجزائري شديد التبعية لقطاع المحروقات، حيث يمثل 30 في المائة من الناتج الإجمالي المحلي و60 في المائة من موارد ميزانية البلاد. وتحظى الصناعة بمكانة ضعيفة في الجزائر، حيث مثلت متوسط 5 في المائة من الناتج الإجمالي المحلي ما بين سنتي 2000 و2013. وسنة 2014، أدى انخفاض سعر البترول إلى تراجع حصة قطاع المحروقات من الناتج الإجمالي المحلي إلى حدود 27 في المائة، وربما ستخفيض إلى 20 في المائة مع استمرار انخفاض الأسعار.

ويهمن قطاع المحروقات على الاقتصاد الليبي كذلك، حيث كان يمثل 46.9 في المائة من الناتج الإجمالي المحلي سنة 2013.

ويسجل استقرار حصة القطاع الأول في الاقتصاد السوداني، حيث مثل ما يقارب 30 في المائة من الناتج الإجمالي المحلي في الفترة

### الجدول الأول : معدل البطالة الإجمالي

2015	2014	2013	2012	2011	2010	
11,2	10,6	9,8	11,0	10,0	10,0	الجزائر
12,8	13,0	13,2	12,7	12,0	9,0	مصر
10,1	9,9	9,2	9,0	8,9	9,1	المغرب
	12,9		10,1			موريتانيا
	15,4	15,3	14,8	14,8	14,8	السودان*
15,3	14,8	15,9	17,6	18,3	13,0	تونس

المصدر: معطيات وطنية، \* معطيات مكتب العمل الدولي.

وتنتشر البطالة أساسا في أوساط الشباب (الجدول 2)، حيث تتجاوز النسبة 25 في المائة في معظم البلدان بالنسبة لهذه الفئة، باستثناء المغرب (19.3 في المائة سنة 2013).

### الجدول الثاني : معدل البطالة لدى الشباب 15 - 24 سنة (بالنسبة المئوية)

2015	2014	2013	2012	2011	2010	
29,8	25,3	24,8	27,5	22,4	21,5	الجزائر
		34,3	34,7	29,7	24,8	مصر
			48,7			ليبيا
21,3	20,1	19,3	18,6	17,9	17,6	المغرب
	21,0		28,3			موريتانيا
	24,9	24,9	24	23,7	23,7	السودان(*)
	35,0	34,7	37,6	42,3	29,4	تونس

المصدر: معطيات وطنية، \* معطيات مكتب العمل الدولي.

للتنمية الشاملة. وقد أثبت الربيع العربي أن السياسات الإنمائية غير الشاملة من شأنها التسبب في عدم الاستقرار السياسي، وهو ما ينجم عنه تأخرات مهمة.

وتوجد تعاريف متعددة لمفهوم التنمية الشاملة، حيث يحيل في إحداها على «نمو مستمر في الزمن في شريحة واسعة من قطاعات

ويعتبر إدماج الشباب في سوق العمل وتقليص التفاوتات والفرق عنصران أساسيان في ضمان التنمية الشاملة في شمال أفريقيا. ويبقى التحول الهيكلي لاقتصادات المنطقة ضروريا لبلوغ الهدف السالف الذكر، شريطة أن تأخذ جهود التصنيع بعين الاعتبار هذه الأبعاد. ولا يمكن تصور تنمية الصناعة بمعزل عن إطار أشمل

الأشطة، بما يضمن إنشاء فرص عمل أكبر فئة ممكنة من الساكنة في سن العمل، ويساهم في تقليص البطالة».

ويقتضي بلوغ التنمية الشاملة على هذا النحو<sup>1</sup> تصور تنمية الصناعة في إطار تنمية الأقاليم والمجالات الترابية. ولا يشكل اعتبار الأثر الاجتماعي للتصنيع عبر أقاليمه إلا عنصرا من بين عناصر أخرى، من قبيل وفرة المدخلات وعوامل الإنتاج والبنيات التحتية والخدمات العمومية، إلخ. وتستجيب السياسة الصناعية من جهة أخرى إلى أهداف من قبيل تنمية الصادرات. ويتعين على الدولة التوفيق بين الإدماج والفعالية. ففي كوريا الجنوبية مثلا، كان هدف السياسة الصناعية في مرحلة أولى هو تنمية سريعة للصناعة قبل كل شيء، دون توزيع إقليمي لجهود التصنيع. ولم يصبح تقليص الاختلالات الإقليمية واحدا من أهداف سياسة التصنيع إلا لاحقا. ورغم أن غاية السياسات الإنمائية في نهاية المطاف هو خلق الثروة والعمل، لا يعتبر البعد «الشمولي» فيها أمرا بديها، إذ يقتضي التفكير في توزيع الفرص الاقتصادية الناجمة عن النمو والتعامل مع مجموع العوامل المتسببة في الاختلالات (في الدخل والولوج).

ويتأثر تطوير الصناعة من جهة أخرى بسياسات عمومية لا تخضع مباشرة للمؤسسات المشرفة على السياسة الصناعية. ويبقى تأثير هذه السياسات العمومية على الوقع الإقليمي للتنمية الصناعية رهينا بحوكمة السياسات العمومية، ولاسيما: أ) درجة تنسيق السياسات العمومية، ب) تقسيم الأدوار بين مؤسسات الدولة على المستوى المركزي والسلطات/المؤسسات المحلية.

فيما يخص تنسيق السياسات العمومية، تقتضي سياسة التصنيع سياسات عمومية في مجالات التدريب والبنيات التحتية والخدمات العمومية والبحث والابتكار وغيرها. وعند الاهتمام من جهة أخرى بتأثير سياسة التصنيع على بطالة الشباب، يتعين دراسة التفاعلات بينها وبين سياسات إدماج الشباب في سوق العمل. حيث لا يتم تصور هذه السياسات وتصميمها وتنزيلها بما يكفي من التنسيق.

وتطرح مجموعة من الأسئلة بخصوص الحوكمة، من قبيل: أ) كيف يتم تنزيل مختلف مكونات سياسة التصنيع على المستوى الإقليمي؟ ب) كيف نضمن التنسيق الضروري بين سياسة التصنيع وبقية السياسات العمومية الأخرى؟ ج) كيف ينظم توزيع الأدوار والسلطات بين مختلف المستويات المؤسساتية؟ د) ما هو مستوى التقسيم الإقليمي الملائم؟

وعلاوة على آليات سياسة التصنيع، تعتبر الحوكمة، وبشكل عام حوكمة السياسات العمومية، عنصرا حاسما في نجاح سياسة التصنيع والقدرة على توليد النمو الشامل. حيث أصبح البعد الشامل للسياسات الإنمائية أحد أركان سياسة التصنيع في ماليزيا منذ نهاية الستينات من أجل مواجهة الاختلالات العرقية. ولم يتم التركيز على مسألة تنسيق السياسات العمومية في كوريا الجنوبية إلا في المرحلة الثانية من مراحل التنمية الصناعية.

## هدف اجتماع الخبراء

ويهدف اجتماع الخبراء أساسا إلى تقديم النتائج الرئيسية للدراسة التي أنجزتها اللجنة الاقتصادية لأفريقيا - مكتب شمال أفريقيا والتباحث بشأنها وإغنائها بغية إنجاز تشخيص دقيق لوضعية الأقلية السياسية التصنيع في المنطقة وتأثيره على التنمية الشاملة فيها.

وانطلاقا من نتائج الدراسة وآراء الخبراء، يسعى الاجتماع إلى تحديد العراقيل الواجب تخطيها والإصلاحات المؤسساتية الضرورية لكي تأخذ سياسة التصنيع بعين الاعتبار إشكالية التنمية الشاملة وتضمن في الوقت ذاته التنمية المنشودة للقطاع الصناعي.

وتتلخص الأهداف الخاصة لهذا الاجتماع فيما يلي :

- تشخيص واقع سياسة التصنيع في بلدان شمال أفريقيا،
- تعزيز فهم التحديات الإقليمية للسياسات العمومية المتصلة بالتنمية الشاملة، سواء على المستوى الأكاديمي أو العملي.
- تقاسم الممارسات الفضلى والاستثناس بتجارب مناطق جغرافية أخرى، ولاسيما في مجالات حوكمة سياسة التصنيع والتنسيق بين السياسات العمومية بغية ضمان تنمية شاملة.
- تحديد محاور الإصلاحات الضرورية في شمال أفريقيا فيما يتعلق بأقلية السياسة الصناعية والنمو الشمولي.

## المشاركون

سيشهد الاجتماع مشاركة خبراء يمثلون وزارات الصناعة والجماعات الترابية والمؤسسات المكلفة بتخطيط السياسات العمومية على المستوى الإقليمي وكذا خبراء مختصين في أقلية السياسات العمومية والنمو الشمولي.

## سير الورشة

ستشهد الورشة جلسات عمومية ومجموعات عمل طوال يومين، ستتمحور حول 4 جلسات موضوعاتية وجلسة ختامية للتوصيات.

## الجلسة الأولى : أقلية وتنسيق السياسات العمومية : حالة المعرفة

تهدف هذه الحصة التمهيدية إلى وضع إطار مشترك لتحليل الإشكاليات الإقليمية للسياسات العمومية. وستكون فرصة لتشخيص وضعية المعارف بخصوص تحديات أقلية السياسات العمومية وممارستها: أ) ما هي رهانات أقلية السياسات العمومية؟ ب) كيف نحدد الأقاليم (الأهداف، المعايير، إلخ.)؟ ج) تصميم السياسات العمومية على المستوى الوطني والإقليمي وقيادتها: البنية المؤسساتية؟ هـ) تنسيق السياسات العمومية : أي حوكمة ؟

1 من قبيل عدم إقصاء بعض فئات الساكنة، حسب الجنس أو السن أو المستوى الدراسي أو

## الجلسة الثانية : تشخيص وضعية الطابع الإقليمي للسياسات العمومية في شمال أفريقيا

تستند هذه الجلسة على نتائج الدراسة التي أنجزتها اللجنة الاقتصادية لأفريقيا - مكتب شمال أفريقيا. وتسعى إلى تشخيص واقع الممارسات الحالية المتصلة بأقلمة سياسة التصنيع: (أ) تصميم سياسة التصنيع وقيادتها، (ب) التنزيل الإقليمي لسياسة التصنيع: الأهداف والمعايير والبنية المؤسسية والحوكمة، (ج) أخذ البعد «الشامل» بعين الاعتبار عند تصميم سياسة التصنيع وقيادتها، (د) سياسة التصنيع وتنسيق السياسات العمومية.

## الجلسة الثالثة : الممارسات الفضلى على الصعيد الدولي والدروس بالنسبة لشمال أفريقيا

تهدف هذه الجلسة إلى تقديم الممارسات الفضلى على الصعيد الدولي في مجال أقلمة السياسات العمومية والتنمية الشاملة: (أ) كيف يتم أخذ البعد «الشامل» بعين الاعتبار؟ (ب) ما هو الدور الذي يلعبه البعد الإقليمي؟ (ج) أية هياكل مؤسسية؟ (د) أية حوكمة؟ (هـ) ما هي النتائج المنشودة؟

## الجلسة الرابعة : أي إصلاحات في شمال أفريقيا من أجل سياسة صناعية تساهم في تنمية اقتصادية شاملة؟

تهدف هذه الجلسة إلى التباحث، انطلاقاً من الدروس المستخلصة في الجلسات السابقة، بشأن الإصلاح الضرورية في مجالات السياسة الصناعية وحوكمة السياسات العمومية.

وسيتم طرح إشكالية تنسيق السياسات العمومية من منظور إقليمي مع التركيز على تنسيق السياسات العمومية بين البلدان في المناطق الحدودية.

## الجلسة الختامية : التوصيات الرئيسية واختتام الاجتماع

ستكون الجلسة الأخيرة مناسبة لدراسة التوصيات الرئيسية وتبنيها.

### النتائج المنشودة

- توعية الفاعلين الرئيسيين وتعزيز معارفهم: (أ) أهمية أخذ البعد «الشامل» بعين الاعتبار عند إعداد السياسة الصناعية وتنفيذها؟ (ب) فهم أفضل للتحديات المؤسسية المتصلة بأقلمة السياسة الصناعية وتنسيق السياسات العمومية.
- صياغة توصيات ملموسة من أجل أقلمة سياسة صناعية بما يضمن نمو شمولي بشكل أكبر.

## المخرجات

سيكون الاجتماع فرصة لإعداد ونشر المخرجات التالية :

- تقرير الاجتماع الذي يضم الخلاصات والتوصيات الرئيسية
- بيان صحفي
- فضاء مخصص للاجتماع على أرضية تدبير المعارف التابعة للجنة الاقتصادية لأفريقيا - مكتب شمال أفريقيا
- التقرير النهائي للدراسة «أقلمة السياسة الصناعية والنمو الشمولي»
- مذكرة.

## الوثائق ولغات العمل

سيتم وصل المشاركون ببرنامج الاجتماع ووثائق العمل في الآجال المعمول بها. وستكون لغات العمل هي الفرنسية والإنجليزية، مع وجود الترجمة الفورية بهاتين اللغتين.

## تاريخ الاجتماع ومكانه

سينعقد الاجتماع يومي 24 و25 نوفمبر/تشرين الثاني 2016 بتونس العاصمة.

وندعو المشاركين إلى بعث مشاريع عروضهم قبل تاريخ 15 سبتمبر/أيلول 2016 إلى البريد الإلكتروني الثاني :

zbenhamouche@uneca.org

## بيانات الاتصال

### المسؤول عن الدراسة والتنظيم :

السيد زويبر بنحموش

مختص في الاقتصاد لدى اللجنة الاقتصادية لأفريقيا - مكتب شمال أفريقيا

zbenhamouche@uneca.org

### المسؤول عن إدارة المعرفة:

السيد سالم الصبار

ssebbar@uneca.org

### المسؤول عن التواصل :

الآنسة هدى فيلاي أنصاري

hfilali-ansary@uneca.org

### المسؤول عن الوثائق:

السيد محمد مصدق

mmosseddek@uneca.org

هاتف المكتب : (+212) (0) 537 71 56 13

(+212) (0) 537 71 78 29

البريد الإلكتروني : srdc-na@uneca.org