

Francisco Enríquez Bermeo
Coordinador

Territorialización de la política pública y gobernanza

Serie Territorios en Debate N° 7



2019

Territorialización de la política pública y gobernanza / coordinado por Francisco Enríquez Bermeo. Quito : CONGOPE : Ediciones Abya-Yala : Incidencia Pública Ecuador, 2019
185 páginas : ilustraciones, cuadros, diagramas, gráficos, mapas, tablas.- (Serie Territorios en Debate ; 7)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942096326

POLÍTICAS PÚBLICAS ; ESTADO ; GOBERNANZA ; DESARROLLO ECONÓMICO ;
DESARROLLO TERRITORIAL ; DEMOCRACIA ; PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA ;
ECUADOR

320.6- CDD

Primera edición: 2019

© **Consortio de Gobiernos Autónomos
Provinciales del Ecuador – CONGOPE**

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Teléfono: 593 2 3801 750

www.congope.gob.ec

Quito-Ecuador

Ediciones Abya-Yala

Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A

Apartado Postal: 17-12-719

Teléfonos: 593 2 2506 267 / 3962 800

e-mail: editorial@abyayala.org / abyayalaeditorial@gmail.com

Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador

Calle San Luis Oe8-78

San Francisco de Pinsha, Cumbayá

Teléfono: 593 999 012 226

e-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com

Quito-Ecuador

Coordinador General de la Serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición, corrección e impresión: Ediciones Abya-Yala

Diseño, diagramación: Antonio Mena

ISBN: 978-9942-09-632-6

Derechos de autor No. 055416

Tiraje: 1.000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, febrero de 2019

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Serie Territorios en Debate:

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

Índice

Presentación	7
<i>Gustavo Baroja Narvdez</i>	
Introducción	11
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
Gouvernance multi-niveaux	21
<i>Abdessamad Sekkal</i>	
Gobernanza multinivel	27
<i>Abdessamad Sekkal</i>	
Hacia la construcción de un “espacio estatal”: el territorio en la planificación del desarrollo en Ecuador, 2007-2017	35
<i>Andrea Carrión, María Fernanda López y María José Montalvo</i>	
Territorios y democracia para la convivencia	67
<i>Paúl Carrasco Carpio</i>	
Construcción de políticas territoriales, la arena de lucha de la autonomía	87
<i>René Larenas Loo</i>	
Territorialización de las políticas para la gobernanza del riego	123
<i>Lourdes Peralvo</i>	

Territorialización de la política agropecuaria y desarrollo territorial. El caso ecuatoriano	157
<i>Diego Martínez Godoy</i>	
Territorialización de la política pública	173
<i>Edwin Miño Arcos</i>	

Gouvernance multi-niveaux

Abdessamad Sekkal¹

Dans un contexte marqué par la globalisation de l'économie et la mondialisation effrénée des systèmes de production, toutes les stratégies de développement traditionnelles sont devenues caduques, vu leur incapacité à offrir une croissance régulière et durable. En effet, la mondialisation présente pour l'ensemble des territoires un nouveau défi qui efface toute frontière qu'elle soit nationale, politique ou institutionnelle. Cette croissance des phénomènes de mondialisation, couplée à l'urbanisation galopante, engendre des transformations profondes du rôle de l'Etat et de son rapport avec les autres niveaux de gouvernance. En effet, face à cette réalité, la nature et l'action de l'Etat sont fortement interpellés. Les concepts de territorialisation, de gouvernance, de participation et de proximité s'imposent comme de nouveaux repères pour un développement plus égalitaire et surtout plus durable.

Ce concept de durabilité, impose lui-même, l'imbrication de plusieurs dimensions environnementales, économiques et sociales et culturelles. Ceci accentue le niveau de complexité du fait de l'implication de plusieurs strates et l'étendue des défis posés. En effet, le développement durable transcende les frontières politiques et touche à la fois l'Etat et les personnes. Cette grande complexité impose elle aussi la coopération de divers acteurs à de multiples niveaux et la mise en place de réponses adéquates à travers :

La rationalisation du système global de gouvernance en intégrant un mode de gouvernance multi-niveaux :

En effet, tous les changements liés à la mondialisation et aux grands défis du développement durable bousculent les dispositifs à mettre en place,

¹ Presidente del ORU Fogar y del Consejo Regional de Rabat, Sale Kenitra.
l.bakkali@regionrsk.org

appellent au renforcement des processus de démocratie locale et amènent au renouvellement des modes de construction des projets communs. Ce passage de la forme classique des politiques publiques à l'action publique locale a impliqué la naissance d'une multitude de logiques et de modes d'interventions, créant parfois un chevauchement dans l'exercice des compétences et un amalgame important au niveau de la compréhension des différents niveaux de gouvernance.

Cette complexité pousse à penser le concept de gouvernance locale en tant que forme de régulation territoriale impliquant une forte interdépendance dynamique entre les acteurs. De ce fait, il s'avère primordial de dépasser la logique de l'exécution administrative procédurale et de considérer le territoire comme étant un « construit collectif » nécessitant une solidarité entre les niveaux de décisions dans la phase de conception, de mise en œuvre et de suivi fondé sur des indicateurs de développement cohérents et précis.

Le territoire devient un espace de production, de négociation et de partage d'un devenir commun. L'ensemble du système ne se constitue pas seulement autour de la proximité géographique de ses acteurs mais aussi sur la base de la dynamique commune qui les motive et les rassemble dans les différents domaines. Cette dynamique ne peut se faire que par la création de mécanismes de gouvernance appropriés à chaque niveau territorial.

De ce fait, le fonctionnement selon le principe de subsidiarité est à même de permettre une meilleure rationalisation du système global de gouvernance en permettant à chaque niveau d'apporter des réponses ciblées et spécifiques à des questions communes en combinant trois idées fondamentales à savoir : le partage de responsabilité entre les différentes échelles de gouvernance, la pertinence des réponses spécifiques à des principes directeurs communs et le respect de la souveraineté territoriale.

Selon ce principe, le territoire, qui connaît aujourd'hui l'imbrication croissante d'une multitude d'acteurs locaux hétérogènes, peut être scindé en trois niveaux pertinents de gouvernance dont les rôles sont complémentaires et définis de manière précise :

- Le premier niveau est bien évidemment celui de l'Etat stratège, qui dresse les grandes politiques nationales dans les différents domaines ;

- Le deuxième niveau est incontestablement celui du Gouvernement Intermédiaire, qui se positionne en tant que porteur de programmes de développement territoriaux intégrés prenant en considération les stratégies nationales et en même temps les besoins du territoire régional ;
- Le troisième niveau est celui des communes qui constituent l'échelon du service le plus proche des citoyens.

Ces trois grands niveaux de gouvernance combinent à la fois les protagonistes traditionnels de gouvernance territoriale mais également l'ensemble des acteurs émergents dont l'influence sur le système de gouvernance est devenue indéniable. Ceci renvoie à la deuxième réponse à même de rationaliser le système de gouvernance global à savoir :

La rationalisation par la reconnaissance des nouveaux acteurs de gouvernance territoriale et l'intégration d'une démarche participative :

La gouvernance territoriale connaît aujourd'hui l'émergence de l'implication forte de nombreux acteurs dont le poids et l'influence sur le système global de gouvernance est devenu indéniable. On note d'abord toute la sphère économique constituée par les producteurs, les acteurs du monde des affaires ainsi que les sociétés multinationales, très présentes à l'échelle locale. Ces acteurs de taille, qu'il s'agisse de lobbies d'affaires qui agissent de manière transnationale ou d'acteurs économiques ancrés au niveau local, forment des groupes interconnectés et fortement liés à la sphère politique. Leur rôle dans la production et la prestation de services leur confère la place d'acteur de poids qui influence de manière directe les politiques de l'Etat.

De même la communauté scientifique incluant le secteur de la recherche et les organisations scientifiques influent de manière directe sur les différentes politiques publiques. En effet, l'analyse scientifique de ces politiques et la manière de les présenter déterminent en grande partie leur perception par le public ainsi que le niveau de leur compréhension par les citoyens.

Par ailleurs, nul ne peut contester que le citoyen constitue aujourd'hui le nouveau visage de la gouvernance locale et du développement durable. En effet, les populations ont commencé à exprimer leur forte volonté de parti-

ciper de manière inclusive et active aux projets de territoire et aux modes de prise de décision. Dans cette optique, le public ne constitue plus le destinataire passif des différentes politiques et stratégies, mais devient un acteur clé dans leur élaboration et leur diffusion. Cette volonté a été non seulement marquée par la création d'associations exerçant de fortes pressions dans le processus de décision mais également par l'apparition de nouvelles formes de mouvements, trouvant dans le succès croissant des réseaux sociaux, une plateforme de marketing territorial. En effet, les influenceurs deviennent aujourd'hui des acteurs clés dans la promotion de l'image de marque d'un territoire donné et peuvent se révéler être de vrais partenaires pour identifier de nouveaux projets d'investissement, des circuits touristiques, ...

Et pas seulement, les réseaux sociaux ont donné au citoyen lambda un outil illimité lui permettant d'exprimer son avis vis-à-vis des différentes politiques publiques et de véhiculer des messages, quel que soit leur bien fondé, à un nombre très important d'utilisateurs de ces différents réseaux sociaux. Le citoyen, peut par le biais de cette plateforme numérique, constituer un vrai frein pour les projets ou au contraire être un catalyseur pour ces derniers.

Cette influence directe a pris une telle ampleur qu'il est aujourd'hui inadmissible de concevoir une gouvernance territoriale qui n'intègre pas une démarche participative effective et qui consacre, par le biais de dispositifs particuliers, la participation des citoyens et de la société civile au processus de prise de décision.

De ce fait, et en analysant les deux réponses à la rationalisation de la gouvernance territoriale à savoir l'intégration de la démarche participation et la mise en place d'une gouvernance multi-niveaux, il ressort de manière prononcée que leur mise en œuvre s'avère plus adaptée à l'échelle régionale.

En effet, l'échelle régionale représente tout d'abord **l'espace de convergence entre le niveau stratégique des politiques publiques et le niveau de proximité assuré par les collectivités locales**, tout en assurant la synthèse des aspects économiques, sociaux, culturels et environnementaux des politiques intersectorielles.

De même, Le niveau régional constitue **l'échelon stratégique optimal pour la concrétisation des solutions adéquates aux défis de gouvernance et de développement durable**, car il allie à la fois, la proximité de terrain,

la vision stratégique et la capacité d'auscultation au plus près des besoins et caractéristiques du territoire. De même, l'échelle régionale constitue le niveau le plus pertinent pour la construction d'un intérêt collectif commun vu qu'elle offre une lecture transversale du contexte et des spécificités du territoire ainsi que des différents acteurs. L'échelle régionale joue le rôle de trait d'union entre le niveau national et celui local. Sa mission s'apparente à celle de coordonnateur du processus de planification.

Par ailleurs, le niveau régional permet une vraie **territorialisation de l'action publique** et assure un développement équilibré des territoires tout en garantissant une équité au niveau des services rendus aux citoyens vu qu'elle se base sur une définition plus ciblée des besoins.

En effet, les politiques nationales s'avèrent être plus pertinentes dans le cas où elles s'inscrivent dans un espace géographique, social et économique plus restreint et plus cohérent que l'ensemble national et ce, vu que la mobilisation autour des politiques touchant à plusieurs domaines d'intervention est facilement plus réalisable à l'échelle régionale d'autant plus qu'elle permet une diffusion plus pertinente de l'information, ce qui garantit une participation plus élargie et plus active des différents acteurs.

La durabilité des territoires en liaison avec ses enjeux environnementaux, sociaux et économiques, place inévitablement la région comme cadre idéal pour concevoir dans une vision globale et intégrée les lignes majeures de la stratégie de développement durable, et de définir avec précision les chantiers de concertation avec les collectivités des échelles inférieures à la région, les acteurs non étatiques, à savoir la société civile, les opérateurs économiques, les médias et les citoyens. Du fait de sa proximité avec les citoyens et la connaissance de leurs besoins ainsi que des forces et faiblesses du territoire, **l'échelle régionale constitue la plateforme adéquate pour assoir une participation effective** des différents acteurs de gouvernance territoriale et à leur tête le citoyen.

Par ailleurs, et dans un contexte actuel marqué, en général, par le manque de ressources financières allouées aux acteurs du développement, l'échelle des gouvernements intermédiaires est incontestablement le niveau le plus favorable pour assurer la corrélation entre le développement local à la petite échelle ainsi que l'aménagement et l'attractivité des territoires

dans un cadre large capable d'articuler des partenariats avec les principales organisations mondiales, régionales et nationales en fonction des priorités tracées. Ainsi, les acteurs régionaux se sentent tenus d'appliquer plus efficacement des mesures dont ils partagent la responsabilité notamment celles liées au co-financement.

Si les régions et gouvernements intermédiaires sont aujourd'hui placés au cœur du processus de gouvernance et du développement durable des territoires, leur rôle ne pourra être pleinement assuré que s'il passe par le renforcement de leurs compétences dans les différents domaines afin de pouvoir atteindre les objectifs suivants :

- Matérialiser une planification stratégique intégrée dans la vision nationale, proche de la réalité et axée sur des résultats quantifiables ;
- Mobiliser les capacités managériales et techniques permettant d'asseoir les bases de cette planification stratégique et le suivi de ses objectifs ;
- Produire des indicateurs clés à l'échelle régionale qui permettraient d'orienter les grandes politiques nationales ;
- Asseoir des partenariats entre régions ainsi qu'avec le secteur privé en vue de mobiliser les financements nécessaires à la mise en œuvre des différentes politiques ;
- Faire de la participation citoyenne un moteur de réussite des politiques publiques ;
- Développer et mener des programmes de développement durables, intégrés et territorialisés.