

LA DÉMOCRATIE LOCALE EN SITUATIONS D'URGENCES COMPLEXES

Gouvernance de l'urgence dans les villes et les régions

Juin 2023



PRÉSENTATION DE LA NOTE D'ANALYSE N° 06

Cette note d'analyse étudie dans quelle mesure les réponses apportées par les villes et les régions aux situations d'urgences complexes sont ancrées dans des pratiques démocratiques. Les données qui étayent cette note d'analyse proviennent d'une enquête récente, menée à la fin de l'année 2022 par l'Initiative sur la gouvernance de l'urgence (EGI) auprès de 30 collectivités territoriales, dans 22 pays. L'enquête a porté sur quatre dimensions : la gouvernance et la coordination, les finances, la prestation de services publics et les pratiques démocratiques en temps de crise. L'analyse présentée dans cette note porte sur la quatrième dimension : les pratiques démocratiques en temps de crise. L'analyse des trois autres dimensions sera intégrée dans un document de synthèse de la première phase de l'Initiative, qui sera publié dans le courant de l'année. Les principales conclusions présentées ci-dessous sont complétées par une analyse de bases de données *open source*, de plates-formes d'engagement communautaire et de publications de CGLU, de Metropolis et des partenaires de leur réseau sur des expériences connexes. La présente analyse s'intéresse au rôle des villes et des régions dans le renforcement de la démocratie locale en situation d'urgence. Elle est étroitement liée au Document d'orientation n° 06. Cette note d'analyse présente les piliers de la démocratie — participation, délibération et bonne gouvernance —, et cherche à déterminer dans quelle mesure la gouvernance à l'ère du numérique permet de les renforcer.

REMERCIEMENTS

L'équipe de l'Initiative sur la gouvernance de l'urgence tient à remercier les élus et fonctionnaires locaux qui ont pris le temps, malgré leur emploi du temps chargé, de répondre à l'enquête 2022 et de décrire en détail les expériences vécues et les enseignements tirés pendant la pandémie de COVID-19 et face au changement climatique, entre autres, ainsi que leurs pratiques actuelles pour faire face à des situations d'urgences complexes.

Avec le soutien financier de :



UNION EUROPÉENNE

Ce document a été réalisé avec le soutien financier de l'Union européenne. Le contenu de ce document est de la responsabilité de CGLU, Metropolis et LSE Cities et sous aucun prétexte il ne peut être interprété comme le reflet du positionnement de l'Union européenne.



Ce document a été financé par l'Agence suédoise de coopération internationale au développement, Asdi. Asdi ne partage pas nécessairement les opinions exprimées dans ce document. La responsabilité de son contenu incombe entièrement à l'auteur.



Principales conclusions

Pratiques démocratiques en réponse à des situations d'urgences complexes (conclusions tirées d'un échantillon de 30 collectivités territoriales)

- Les situations d'urgences complexes peuvent remodeler le rôle de la démocratie locale.
- Participation, délibération et bonne gouvernance sont des piliers essentiels de la démocratie locale, qui permettent de répondre aux situations d'urgences complexes.
- La gouvernance à l'ère du numérique — avec les médias sociaux, les plates-formes numériques sur mesure, les données ouvertes et les sites web, et les groupes et applications de discussion —, constitue une caractéristique particulièrement importante de l'engagement démocratique local.
- Durant les situations d'urgences complexes et dans le cadre des mesures mises en œuvre pour y faire face, la communication n'est plus une tâche purement sectorielle mais devient une compétence beaucoup plus large, intéressant tous les services des collectivités territoriales.

Démocratie locale et gestion de l'urgence (conclusions tirées de 18 pratiques clés de collectivités territoriales)

- Nous avons analysé différentes pratiques démocratiques locales visant à répondre aux urgences complexes, notamment à la pandémie de COVID-19 et au changement climatique, mais également aux migrations, aux troubles sociaux et à la crise du logement.
- Les principaux indicateurs utilisés pour évaluer l'impact des pratiques participatives sont : le nombre d'idées générées, le nombre de nouveaux organes ou comités créés et le nombre de personnes impliquées.

La délibération en situation d'urgence complexe (conclusions tirées de 90 exemples extraits de 1 286 pratiques délibératives dans le monde)

- Sur 30 ans, 90 des 1 286 pratiques délibératives documentées dans de multiples bases de données sont liées d'une façon ou d'une autre à des situations d'urgences complexes, et seulement 7 % sont explicitement décrites comme étant directement liées à des situations d'urgence.
- La grande majorité des délibérations relatives à des situations d'urgence analysées ont été initiées par des collectivités locales (82 %).
- Les assemblées et les jurys citoyens sont les modèles délibératifs les plus couramment utilisés dans la gouvernance d'urgence. Dans la plupart des cas, leur objectif est de trouver des moyens pour faire face à l'urgence climatique (82 %).
- Le recours aux pratiques délibératives a considérablement augmenté au cours de la dernière décennie, et a fortement influencé les pratiques liées aux situations d'urgence après 2019.

1. PRATIQUES DÉMOCRATIQUES EN RÉPONSE AUX SITUATIONS D'URGENCES COMPLEXES

Cette section présente des informations sur les pratiques démocratiques mises en œuvre par les collectivités territoriales dans les situations d'urgence à partir des résultats de l'enquête 2022 de l'Initiative sur la gouvernance de l'urgence. Elle explore dans quelle mesure les réponses locales aux situations d'urgence complexes sont légitimées par un engagement équitable et significatif des citoyens¹. Les résultats de l'enquête suggèrent que les collectivités territoriales ont mis en œuvre divers mécanismes, principalement autour des piliers démocratiques de la « participation »², de la « délibération »³ et de la « bonne gouvernance »⁴, soutenus par la « gouvernance à l'ère du numérique »⁵. Des détails supplémentaires sur les piliers et les différents domaines de la démocratie sont disponibles dans le [Document d'orientation n° 06](#). Des caractéristiques supplémentaires de l'échantillon de l'enquête et les principaux résultats sont présentés ci-dessous.

Cette enquête de l'Initiative a été menée du 24 octobre au 15 décembre 2022 et s'adressait aux élus et fonctionnaires locaux. **L'échantillon utilisé pour la présente analyse couvre 30 territoires de 22 pays (voir la figure 1)**. Les villes et régions d'Europe (44 %), d'Amérique latine et des Caraïbes (23 %) et d'Asie (17 %) sont davantage représentées que celles d'Afrique (13 %) et d'Océanie (3 %). L'analyse a porté sur un maximum de cinq villes ou régions d'un même pays. La population des collectivités territoriales étudiées va de 16 500 habitants à plus de 9 millions.

¹ Dans la présente publication, le terme « citoyens » désigne à la fois les citoyens dans le sens légal du terme et les résidents d'une ville ou d'une région donnée.

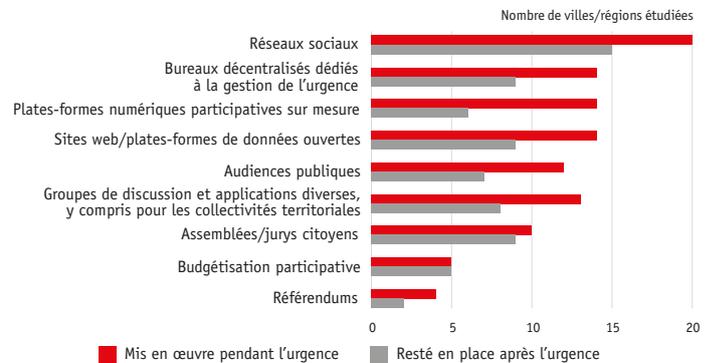
² Ce pilier comprend les domaines suivants : auditions publiques, référendums, budgets participatifs, assemblées publiques et consultations publiques. Il se concentre sur une large participation qui doit toucher une grande diversité de personnes. Le niveau d'engagement est moins ambitieux, les objectifs étant, notamment, de collecter des opinions et de regrouper des points de vue. Pour obtenir de plus amples renseignements, consultez le [Document d'orientation n° 06](#).

³ Ce pilier comprend tous les mécanismes démocratiques fondés sur la répartition, tels que les assemblées et les jurys citoyens, tout autre mécanisme visant à apporter des connaissances et des données collectives afin d'accroître l'engagement démocratique et d'améliorer la prise de décision. Pour obtenir de plus amples renseignements, consultez le [Document d'orientation n° 06](#).

⁴ Ce pilier comprend des domaines tels que la responsabilité, la transparence, la communication, la réactivité, l'ouverture, les commissions, les faits et la science, qui visent à mettre en œuvre un processus continu pour instaurer la confiance entre les citoyens et les collectivités territoriales. Pour obtenir de plus amples renseignements, consultez le [Document d'orientation n° 06](#).

Figure 2 : Résultats de l'enquête de 2022 — « Légitimité démocratique des mesures d'urgence »

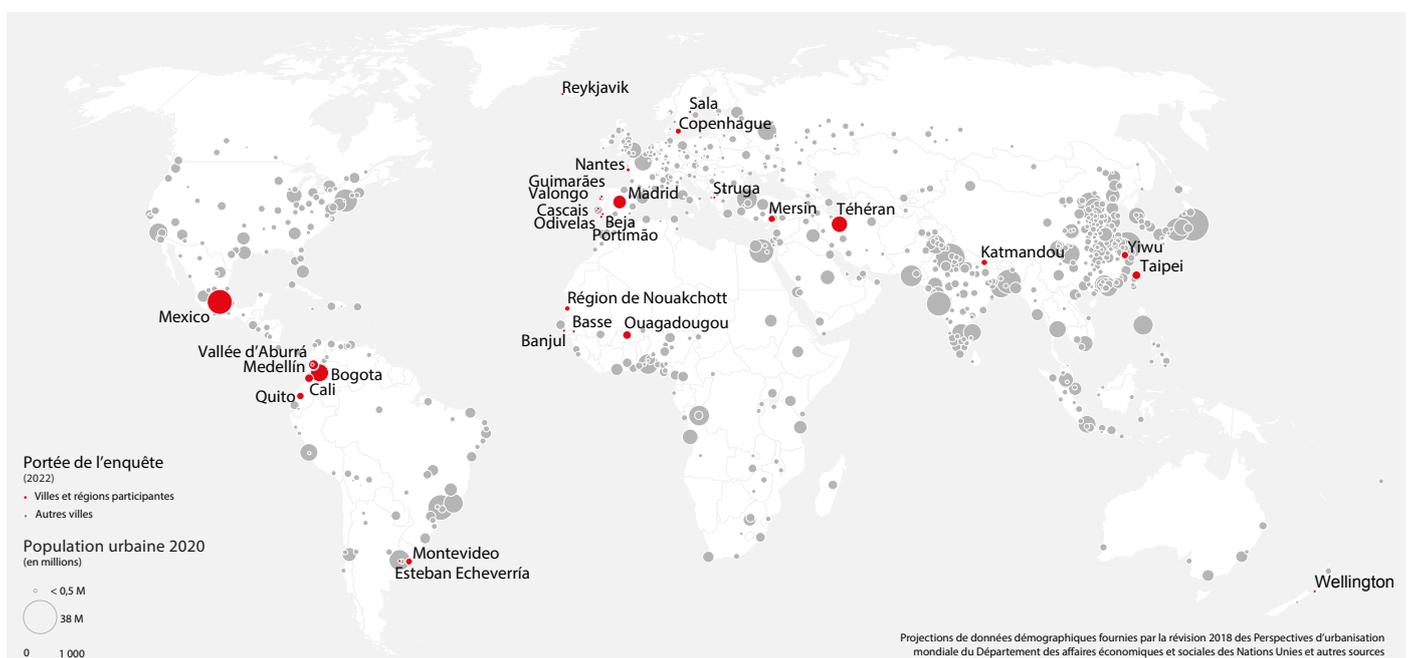
« Votre collectivité territoriale a-t-elle mis en œuvre l'un des mécanismes suivants pour impliquer les citoyens/résidents dans la gestion d'une situation d'urgence complexe ? Le mécanisme est-il resté en place après l'urgence ? »



Comme le montre la figure 2, une grande partie de l'engagement démocratique des collectivités territoriales dans les situations d'urgences complexes relève de la catégorie « gouvernance à l'ère du numérique ». En ce qui concerne le changement climatique et la pandémie de COVID-19, les répondants se sont concentrés sur l'instauration d'une communication plus étroite avec les citoyens, en utilisant « de nouvelles solutions technologiques qui renforcent les éléments de la légitimité démocratique » (voir le [Document d'orientation n° 06](#)). Cela se reflète bien dans les résultats de l'enquête. La plupart des personnes interrogées dans toutes les régions ont déclaré que leur collectivité avait adopté divers mécanismes numériques pour soutenir sa réponse (principalement au cours de la pandémie de COVID-19) : extension de l'utilisation des réseaux sociaux (87 % des répondants les ont utilisés), sites web de données ouvertes et plates-formes numériques adaptées (64 %), et groupes et applications

⁵ Le [Document d'orientation n° 06](#) aborde la question de la gouvernance à l'ère du numérique, comme une composante transversale qui sous-tend les piliers démocratiques et qui a le potentiel d'apporter des réponses plus démocratiques à des situations d'urgences complexes. Pour plus d'informations, consultez le [Document d'orientation n° 06](#).

Figure 1 : Villes et régions étudiées dans l'enquête de 2022



de discussion (59 %), entre autres. Seules 21 % des plates-formes de réseaux sociaux sont restées actives après la fin de la période d'urgence et, en moyenne, 11 % des outils numériques ont continué à être utilisés. Il est intéressant de noter que les collectivités territoriales s'appuient également sur des outils numériques pour la coordination interne et le partage d'informations, afin d'améliorer les services publics et la satisfaction des citoyens. Malgré le potentiel des outils technologiques, lorsqu'il existe déjà certaines inefficacités (par exemple, manque d'articulation et de communication entre les services municipaux et les différents niveaux de gouvernement), les plates-formes numériques ne font que reproduire numériquement ces inefficacités, comme cela a été mentionné dans les réponses à l'enquête. Certains fonctionnaires locaux s'inquiètent également du fait que les technologies numériques facilitent la prolifération des *fake news*, une menace croissante pour la démocratie et la gouvernance globale des situations d'urgence.

En période d'urgence, les collectivités territoriales ont tendance à se concentrer sur les domaines de « bonne gouvernance » de la démocratie plutôt que de s'engager dans des réformes démocratiques plus fondamentales. En réponse à une question sur les mécanismes démocratiques introduits pour faire face à la pandémie de COVID-19 et au changement climatique, la plupart des collectivités territoriales interrogées ont indiqué qu'elles avaient adopté des pratiques alignées sur le pilier de la « bonne gouvernance », notamment des solutions numériques pour améliorer la communication avec les citoyens et renforcer la transparence et la reddition de comptes lors des processus de prise de décision. Un tiers des répondants a également indiqué avoir proposé des bureaux de gestion de l'urgence décentralisés.

En outre, 45 % des répondants à l'enquête ont eu recours à des assemblées et des jurys citoyens, des mécanismes qui relèvent du pilier démocratique de la « **délibération** », avec une proportion plus élevée en Amérique latine et en Asie. Ces résultats tendent à indiquer que les pratiques délibératives pour la gouvernance des urgences ont pris de l'ampleur dans les différentes régions analysées (voir les données complémentaires sur les pratiques délibératives dans la section 3).

Le budget participatif est l'un des mécanismes les moins utilisés dans toutes les régions, avec seulement cinq répondants l'ayant mis en œuvre. **Cela pourrait indiquer que, face à des situations d'urgences complexes, les collectivités territoriales préfèrent utiliser certains mécanismes démocratiques, qui ne constituent ni des changements radicaux, ni des pratiques démocratiques traditionnelles.** Comme l'a indiqué l'un des répondants à l'enquête, il est probable qu'au cours de la gestion des urgences, les collectivités adoptent une approche « en évolution constante » qui les aide à « s'adapter aux nouvelles réalités ». Néanmoins, le budget participatif est le mécanisme qui a perduré le plus longtemps, et le seul qui est resté inchangé après l'urgence.

Enfin, quatre collectivités territoriales ont utilisé les référendums comme instruments d'engagement des citoyens et une collectivité a maintenu cet instrument après la situation d'urgence. Cela pourrait suggérer que ces pratiques, plus chronophages et susceptibles d'avoir des implications plus importantes pour les mesures d'urgence, sont moins privilégiées. Il semble que ce soit également le cas pour d'autres piliers plus importants de la démocratie, tels que la représentation (par exemple, les ajustements apportés au parlement, aux partis politiques, à l'équilibre des pouvoirs, au leadership) et les droits (droits humains, citoyenneté, justice et État de droit notamment).

L'analyse qualitative des réponses à l'enquête de l'Initiative en 2022 a permis d'approfondir la réflexion sur les composantes essentielles de la démocratie et l'implication des citoyens en temps de crise :

Les situations d'urgences complexes ont le potentiel de remodeler le rôle de et l'engagement dans la démocratie locale. Dans l'ensemble des réponses à l'enquête, les collectivités territoriales se positionnent davantage comme des représentantes des citoyens, invitant ces derniers à prendre part aux processus décisionnels. Elles reconnaissent également la valeur des processus de résolution collective des problèmes via la participation directe (voir le [Document d'orientation n° 06](#)), comme l'a souligné l'un des répondants à l'enquête : « En tant que collectivité territoriale, nous avons réalisé l'importance d'impliquer les organisations de la société civile et la communauté, qui sont en première ligne pour travailler avec nous ». En outre, les collectivités territoriales attendent de tous les acteurs de la société qu'ils jouent un rôle actif dans les mesures d'urgence (par exemple, formation des citoyens à la gestion de crise et implication du secteur privé dans le partage des pertes économiques). Pour ce faire, certaines collectivités territoriales ont mis en place des procédures d'urgence flexibles dans lesquelles les différents acteurs et communautés peuvent s'engager directement. Pour encourager cette participation, elles ont proposé des formations et un soutien juridique, par exemple, en dotant les groupes de bénévoles et les équipes d'aide aux citoyens de compétences juridiques leur permettant d'apporter leur aide lors des activités en lien avec la pandémie de COVID-19.

De même, le rôle des collectivités territoriales dans la prise de décision pendant les situations d'urgences complexes est en train d'être réévalué. Les personnes interrogées ont affirmé que les collectivités devraient participer davantage aux différents mécanismes de coordination et aux processus décisionnels au niveau national, tout au long de la période d'urgence. Par exemple, lors de la pandémie de COVID-19, la plupart des collectivités territoriales étaient en première ligne pour mettre en œuvre les mesures d'urgence, principalement parce qu'elles étaient le niveau de gouvernement le plus proche des citoyens (voir le [Document d'orientation n° 06](#)). Dans une logique similaire, plusieurs collectivités territoriales ont également rappelé l'importance des actions locales pour relever les défis mondiaux liés au changement climatique.

La communication pendant les situations d'urgences complexes n'est plus une tâche purement sectorielle mais devient une compétence beaucoup plus large, intéressant tous les services des collectivités territoriales. Par exemple, certains fonctionnaires locaux ont mentionné la nécessité de développer un « langage d'urgence » et des compétences de communication parmi les acteurs gouvernementaux au sens large (c'est le cas notamment de Bogotá en Colombie). Dans les situations d'urgences classiques, les unités de gestion des risques disposent de guides et de protocoles pour communiquer avec les différents acteurs en fonction de l'action à mener. Cependant, certaines situations d'urgences complexes, principalement la pandémie de COVID-19, ont obligé d'autres services des collectivités territoriales, tels que l'éducation, la culture, la mobilité et la sécurité, à s'engager directement auprès des citoyens. Il est en outre intéressant de noter qu'à la question sur les défis de la gouvernance et les lacunes en matière de connaissances, seuls 3 % des collectivités territoriales ont répondu que « la participation des citoyens et les mécanismes de dialogue » constituaient un défi majeur.

Certains fonctionnaires locaux ont également souligné la nécessité de tester des stratégies et des mécanismes de consultation du grand public pour se préparer à d'éventuelles situations d'urgences complexes tout en préconisant des protocoles plus proches de ceux utilisés pour atténuer les effets des urgences traditionnelles, s'y préparer, y répondre et s'en relever. Cependant, dans quelle mesure peut-on prévoir les futures situations d'urgences complexes, et comment la gestion traditionnelle des situations d'urgence peut-elle être repensée pour s'adapter aux situations d'urgences complexes ?

2. LE TOURNANT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE EN TEMPS D'URGENCE

La section suivante analyse les pratiques démocratiques mises en œuvre au niveau local en période d'urgence sur la base de deux séries de publications de CGLU⁶ et d'un rapport de Metropolis⁷, qui complètent les [Live Learning Experiences](#) de CGLU, Metropolis et ONU-Habitat sur la pandémie de COVID-19, ainsi que certaines pratiques répertoriées dans le référentiel de bonnes pratiques de l'Observatoire International de la Démocratie Participative (OIDP). Dans ces publications et plates-formes, plus de 30 exemples ont été identifiés comme étant directement ou indirectement liés aux pratiques démocratiques et à la gestion de l'urgence. Dix-huit d'entre eux ont été sélectionnés et analysés de manière plus approfondie à partir de certains aspects clés⁸. L'analyse de ces 18 pratiques est résumée ci-dessous :

L'échantillon s'étend sur dix ans (2012-2022), la plupart des pratiques (15) ayant été mises en place après 2019. En ce qui concerne la répartition régionale, huit exemples proviennent de collectivités territoriales européennes, cinq de collectivités territoriales asiatiques, quatre d'Amérique latine et un d'Afrique. Parmi les pratiques sélectionnées, dix visaient à traiter des questions liées à la pandémie de COVID-19, cinq étaient liées au changement climatique et les trois autres correspondaient respectivement aux migrations, aux troubles sociaux et à la crise du logement. En outre, la taille des collectivités territoriales de l'échantillon est variable, allant de 5 000 habitants à Alto del Carmen (Chili) à plus de 9 millions dans le cas de Séoul (Corée du Sud).

La plupart des pratiques mises en œuvre au niveau local dans l'échantillon étaient liées au pilier démocratique de la « participation ». Parmi les pratiques les plus courantes, citons les dialogues citoyens (Alto del Carmen, Chili), les enquêtes personnalisées (Turin, Italie), les comités et conventions visant à formuler des propositions pour lutter contre le changement climatique (Unión de Salvador de Bahia, Brésil), les plates-formes en ligne permettant aux citoyens de voter pour les idées des autres (Barcelone, Espagne) et les hackathons visant à trouver des solutions de transport pendant la pandémie de COVID-19 (Bogotá, Colombie). Les deux plus grandes villes de l'échantillon (Bogotá et Séoul) ont privilégié les pratiques en ligne, tandis que les plus petites n'ont pas utilisé la technologie pour mettre en œuvre leurs pratiques. Cela suggère que pendant les situations d'urgence, les grandes collectivités territoriales, en raison de leur taille, de leur diversité et de leur complexité, préfèrent atteindre un grand nombre et une grande diversité de personnes plutôt que de favoriser un engagement approfondi.

Trois pratiques ont été mises en œuvre dans le cadre du pilier « représentation ». Mandlakazi (Mozambique) a mis en œuvre un outil de gouvernance participatif et inclusif pour la prise de décision, basé sur des « forums » municipaux (par exemple, le forum des enfants, le forum des femmes et le forum des jeunes)

initiés pendant la pandémie de COVID-19. Milan (Italie) a créé un organe permanent de participation citoyenne pour élaborer son Plan sur l'air et le climat. De même, Grenoble (France) a créé la Convention Citoyenne, composée d'un panel de 100 personnes, représentatif du territoire métropolitain.

En outre, trois pratiques combinent des piliers démocratiques et font s'entrecroiser « bonne gouvernance », les « droits »⁹, et la « gouvernance à l'ère du numérique ». C'est le cas du « théâtre législatif », un mécanisme mis en place par la ville de Manchester (Royaume-Uni) pour améliorer la qualité de la prise de décision grâce à de nouvelles formes de démocratie participative, incluant les migrants récemment arrivés.

Certaines collectivités territoriales ont pu clairement identifier les résultats de leurs initiatives. La majorité des processus participatifs ont affiché des résultats quantitatifs et qualitatifs identifiables (12 collectivités sur l'ensemble de l'échantillon disposaient de ces données). Les indicateurs spécifiques utilisés pour évaluer l'impact sont, entre autres : le nombre de propositions (4), la création de nouveaux organes ou comités (3) et le nombre de personnes impliquées (2). Cependant, seules quelques collectivités territoriales ont pu directement refléter un niveau de participation proportionnel à la taille totale de la population.

Sur l'ensemble de l'échantillon, la plupart des pratiques analysées (10) n'utilisaient pas de plates-formes numériques. **Cela tend à indiquer que les pratiques délibératives plus engageantes pour la prise de décision privilégient les scénarios en personne, alors que les plates-formes en ligne sont majoritairement utilisées pour les pratiques uniquement participatives.** La fracture numérique pourrait aussi fournir une explication. Par exemple, la ville d'Amsterdam (Pays-Bas) a réfléchi à certains de ses présupposés concernant l'utilisation de solutions technologiques pour gérer le COVID-19 : « Nous pensons que presque tout le monde avait accès à Internet. Nous avons tort. Les 2 dernières semaines, plus de 5000 ordinateurs portables ont été distribués ». De plus, selon CGLU, Metropolis et ONU-Habitat, « le nombre d'internautes dans le Nord global est d'environ 86 %, tandis qu'il est de 47 % dans le Sud global. Au moins 1,3 milliard de personnes vivent dans des pays où les forfaits de données mobiles d'entrée de gamme (de 1 Go par mois) ne sont pas abordables ». Enfin, la maîtrise de la culture numérique pourrait également avoir un impact : les pays les moins développés ont un « taux d'alphabétisation moyen de seulement 65% », et, selon la Banque mondiale, dans certaines régions (comme l'Amérique latine et l'Asie du Sud), le COVID-19 est responsable d'une augmentation de l'écart de près de 30 %.

Enfin, parmi les pratiques innovantes, on peut citer l'élaboration de « manifestes » — comme dans la ville de Bilbao (Espagne) —, pour garantir une utilisation éthique des données et la protection des droits ; des « dialogues créatifs » combinant « rigueur et espaces de test ludiques » en tant qu'innovation politique — comme dans la ville de Manchester (Royaume-Uni) — ; et les concepts de « gouvernance collaborative » et de « citoyens comme maires » — comme à Santiago du Chili (Chili) et à Séoul (Corée du Sud), respectivement.

⁶ Série de Documents de travail GOLD VI et Recueil de cas GOLD VI – Trajectoires vers l'égalité

⁷ Participatory Governance in Local Care Programs: Lessons from Bogotá and Chicago

⁸ Trois critères ont été utilisés pour sélectionner l'échantillon d'analyse : a) les exemples de réponses directes des collectivités territoriales pour faire face à des situations d'urgences complexes impliquant les citoyens dans le processus ; b) l'accent mis sur l'engagement actif plutôt que passif des citoyens et c) la disponibilité des informations. Ces critères ont permis de donner la priorité aux pratiques participatives permettant aux citoyens de recevoir des informations pour agir ou de bénéficier de claires possibilités d'interaction au cours des processus de prise de décision, avec des résultats tangibles.

⁹ Ce pilier comprend des domaines tels que les droits humains, la citoyenneté, la justice et l'État de droit. Le Document d'orientation n° 06 définit les « droits » comme un élément clé de la légitimité démocratique des mesures d'urgence, notamment en ce qui concerne l'instauration de la confiance, la garantie que la loi est appliquée de manière égale et objective dans tous les groupes de la société, et l'importance de présenter de façon ouverte et transparente toute limitation temporaire des droits (telle que la limitation des déplacements pendant la période du COVID-19). Pour plus d'information, consultez le Document d'orientation n° 06.

3. LA DÉLIBÉRATION POUR RÉPONDRE AUX URGENCES COMPLEXES

Cette section examine les pratiques délibératives mises en œuvre par les collectivités territoriales en réponse aux situations d'urgences complexes. Ces pratiques ont été identifiées grâce aux bases de données *open source* et aux plates-formes en ligne suivantes, qui regroupent des pratiques délibératives, qu'elles soient ou non liées à une situation d'urgence :

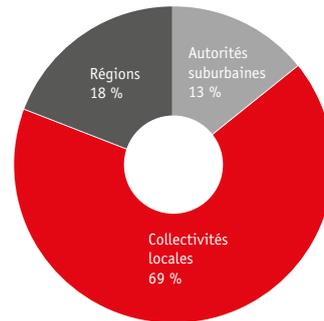
- Base de données sur les institutions et les processus délibératifs représentatifs de l'OCDE : 574 pratiques.
- *Participedia*: 279 pratiques (dans des domaines liés aux situations d'urgence tels que l'environnement, la santé, les droits humains et les droits civils, les migrations et le logement aux niveaux local et régional).
- *L'Observatoire International de la Démocratie Participative (OIDP)* de CGLU : 433 pratiques.
- Études de cas publiées par des plates-formes de démocratie participative et d'engagement communautaire : *Decidim*, *Involve*, *Citizen Lab*, *Knoca* et *Your Priorities*.

90 pratiques sur 1 286 couvrant une période de près de 30 ans (de 1995 à 2022) ont été identifiées comme étant liées à des situations d'urgence sur la base de critères standardisés¹⁰.

Moins de 10 % des pratiques délibératives de l'échantillon des 90 pratiques mises en œuvre au niveau local ont été explicitement décrites comme étant liées à une situation d'urgence¹¹ ; la plupart ont eu lieu entre 2019 et 2022. En ce qui concerne les collectivités territoriales, comme le montre la figure 3, la majorité des pratiques liées aux urgences sont initiées par des collectivités locales, suivies par les régions et les administrations suburbaines (autorités municipales décentralisées ou arrondissements).

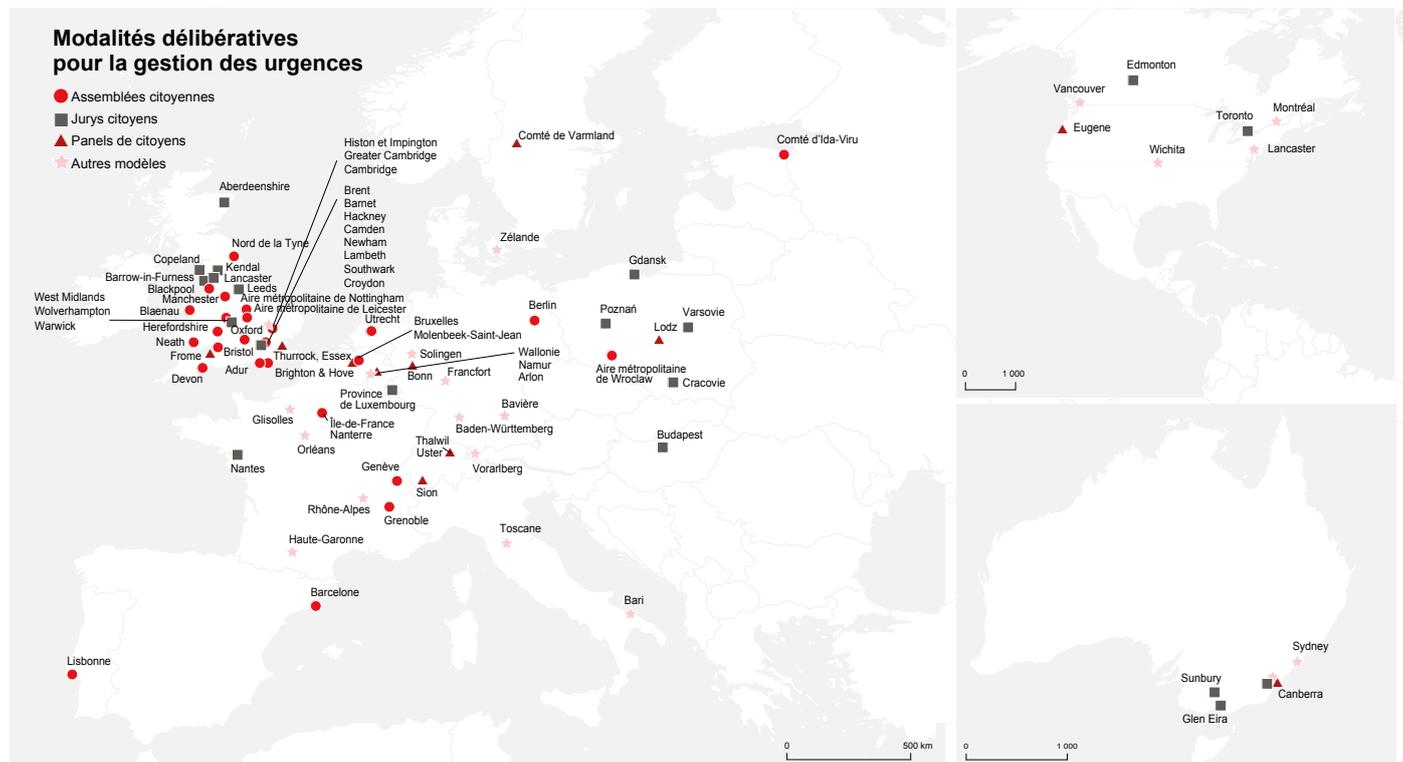
Figure 3 : Niveaux de gouvernement auxquels les pratiques délibératives sélectionnées ont été mises en œuvre

Pourcentage du total de 90 pratiques liées aux situations d'urgence mises en œuvre par les collectivités territoriales



En termes de répartition régionale, les collectivités territoriales européennes ont mis en œuvre la plupart des pratiques incluses dans l'échantillon (84 %), avec une nette surreprésentation des initiatives menées au Royaume-Uni (36 %) ¹². Les collectivités territoriales ont généralement eu recours aux méthodes délibératives pour aborder le changement climatique (82 %), l'urgence en matière de logement (9 %) et la pandémie de COVID-19 (6 %). En moyenne, 71 citoyens ont été sélectionnés pour participer au projet ¹³. Toutefois, ce nombre peut varier en fonction du temps et du budget disponibles et/ou de la complexité de la question à traiter, ainsi que des mesures utilisées pour présenter les résultats. Comme le montre la figure 4, les modes de délibération les plus courants dans l'échantillon sont les assemblées citoyennes (36 %), suivies des jurys citoyens (24 %). Selon l'OCDE, les assemblées citoyennes sont « bien adaptées pour les problématiques d'importance nationale ou internationale », ce qui dénote du niveau de complexité de la gouvernance des urgences.

Figure 4 : Pratiques délibératives des collectivités territoriales



¹⁰ Les critères de sélection de l'échantillon étaient les suivants : a) lien direct et étroit avec une situation d'urgence complexe : les exemples « indirects », tels que les assemblées sur la mobilité durable ou les panels de sans-abri, ont été exclus lorsqu'ils ne s'inscrivaient pas dans le cadre des urgences complexes liées au changement climatique ou au logement ; b) les pratiques mises en œuvre par les collectivités territoriales : seules les expériences mises en œuvre par des collectivités territoriales ou des autorités décentralisées au niveau d'une ville, telles que les arrondissements de Londres, ont été incluses ; c) l'engagement actif des citoyens a été privilégié, excluant les sessions de questions-réponses ou d'information uniquement ; et d) la disponibilité des informations où les éléments suivants, au minimum, étaient identifiables : nom de l'initiative, nom des collectivités territoriales qui la mettent en œuvre, année de mise en œuvre, nombre de participants impliqués et description générale.

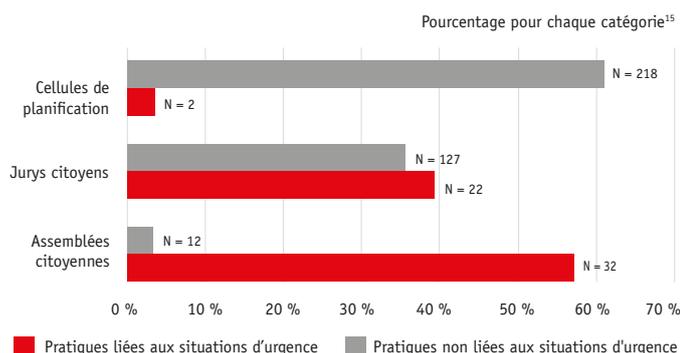
¹¹ Il s'agit d'un pourcentage indicatif, car les pratiques des bases de données *open source* et de plates-formes en ligne évoluent constamment et, dans certains cas, s'entrecroisent.

¹² Sur la base des réponses à l'enquête, la section 1 de la présente note d'analyse suggère que les collectivités territoriales d'Amérique latine et d'Asie mettent en œuvre des pratiques délibératives dans le cadre de leurs réponses d'urgence. Toutefois, les ensembles de données utilisés pour l'analyse de la section 3 ne reflètent pas les mêmes résultats. Cela pourrait être lié aux sources et à la disponibilité des informations utilisées pour l'analyse et au manque de bases de données présentant ce type d'expériences dans ces régions.

¹³ Pour que l'estimation moyenne soit représentative des pratiques des collectivités territoriales, quatre valeurs aberrantes ont été exclues de l'analyse, qui a porté sur 1 700 personnes en moyenne.

La comparaison entre les pratiques liées à l'urgence et celles non liées à l'urgence fait apparaître les tendances suivantes : **les pratiques liées aux situations d'urgence comportaient une part plus importante d'assemblées et de jurys citoyens que les pratiques non liées aux situations d'urgence** (voir la figure 5). Selon l'OCDE, ces deux modes de délibération impliquent « le plus de temps de présence en réunion ». Les jurys citoyens sont le modèle le plus répandu pour traiter un éventail plus large de sujets, y compris l'environnement, suivis par les « cellules de planification » utilisées pour traiter les questions relatives à l'aménagement urbain. Sur la base de ce qui précède, **les assemblées citoyennes pourraient constituer une pratique délibérative adaptée à la gestion des situations d'urgence, permettant des délibérations approfondies et prudentes sur des questions complexes**¹⁴. Cela pourrait expliquer pourquoi ce mécanisme a été principalement utilisé dans le cas de la lutte contre le changement climatique (82 %) plutôt que pour d'autres urgences complexes telles que la pandémie de COVID-19, cette dernière nécessitant des processus décisionnels plus rapides. En outre, les assemblées citoyennes impliquent en moyenne 90 participants pour les pratiques non liées à l'urgence, contre 71 pour l'échantillon lié à l'urgence.

Figure 5 : Modèles délibératifs aux échelons régional et local pour les questions liées ou non aux urgences

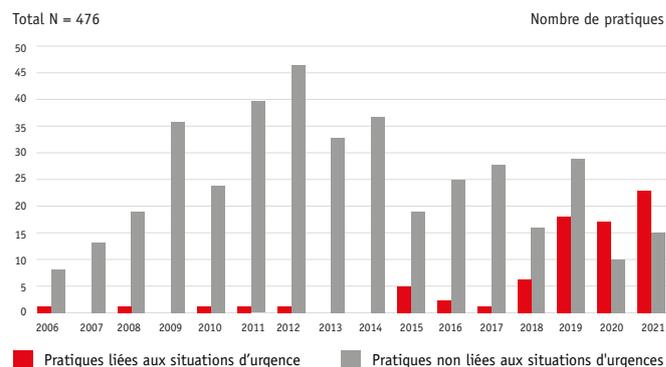


Dans la plupart des pratiques non liées aux situations d'urgence aux niveaux local et régional, l'« aménagement urbain » et la « planification stratégique » étaient au centre de l'agenda. Pour le cas particulier des assemblées et des jurys citoyens, la « santé » (14 %) et l'« environnement » (12 %) figurent parmi les domaines d'intervention les plus cités susceptibles d'être liés respectivement à la pandémie de COVID-19 et au changement climatique.

Les pratiques non liées à l'urgence ont été mises en œuvre aux échelons local (65 %) et régional (21 %). L'échantillon relatif aux urgences compte une part encore plus importante de pratiques locales et suburbaines (82 %) et un peu moins de pratiques régionales (18 %) (voir la figure 3).

En ce qui concerne la chronologie des pratiques liées et non liées à l'urgence, la figure 6 révèle une dynamique d'urgence à partir de 2018. Les situations d'urgences complexes semblent avoir joué un rôle clé dans le cadre d'une « tendance notable à l'augmentation du recours aux processus délibératifs représentatifs pour soutenir la décision publique ».

Figure 6 : Nombre de pratiques délibératives utilisées chaque année aux échelons régional et local pour répondre aux situations liées ou non à l'urgence



Enfin, si l'on examine la répartition régionale des pratiques non liées à l'urgence, l'Europe occupe la première place avec 45 % des pratiques, suivie de l'Asie avec 33 %, 94 % des cas étant mis en œuvre au Japon, dans le cadre du modèle délibératif des « cellules de planification ». En outre, si l'on analyse exclusivement les assemblées et les jurys citoyens (là encore comme indicateurs des pratiques liées à l'urgence), l'Amérique du Nord (28 %) et l'Océanie (26 %) sont les régions où ont été mis en œuvre le plus grand nombre d'assemblées et de jurys citoyens, après l'Europe. La représentation de l'Europe reste inchangée (45 %), tandis que celle de l'Asie a diminué pour atteindre moins de 1 %.

Compte tenu du biais européen des données ci-dessus, des données supplémentaires de l'Université de Genève ont été analysées, pour se concentrer sur les environnements informels des zones urbaines des pays du Sud. Cet exercice a permis d'identifier 143 pratiques liées aux situations d'urgence, dont 45 % étaient des initiatives des collectivités, 66 % de ces initiatives ayant une portée locale ou municipale. L'étude suggère que « les initiatives d'autonomisation des communautés ont été les plus nombreuses dans la phase d'urgence », avec 83 % des pratiques mises en œuvre pendant la pandémie de COVID-19, et seulement 17 % pendant les phases de reprise et de transformation.

Sur la base des conclusions de la section 3, il apparaît que les collectivités territoriales du monde entier devraient continuer à mettre en œuvre des mécanismes délibératifs tels que les assemblées citoyennes pour gérer les situations d'urgence. Celles-ci fournissent l'infrastructure nécessaire à des délibérations approfondies sur des questions complexes, et légitiment les processus de prise de décision nécessaires à la mise en place des mesures d'urgence.

¹⁴ Selon l'OCDE, la durée moyenne des assemblées de citoyens est de 47 semaines, dont 19 jours de réunions en face à face.

¹⁵ L'enquête a analysé 413 pratiques aux échelons régional et local. Les pratiques liées à l'urgence (N = 90) correspondent à celles identifiées dans différentes sources de données. Elles couvrent près de 30 ans et sont présentées dans la section 3 de cette note d'analyse : « La délibération pour répondre aux urgences complexes » (voir la note de bas de page n° 10 pour plus d'informations méthodologiques sur l'échantillon lié à l'urgence). Les pratiques non liées aux urgences (N = 357) sont extraites de la base de données de l'OCDE (Base de données sur les institutions et les processus délibératifs représentatifs). Pour sélectionner et analyser ce dernier échantillon, les informations ont d'abord été filtrées par échelon de gouvernement, en se concentrant sur les échelons régional et local. Ensuite, toutes les pratiques liées aux urgences de l'OCDE incluses dans l'échantillon N = 90 ont été exclues de l'analyse. Enfin, la recherche s'est concentrée sur les trois modèles délibératifs les plus pertinents.