

# VERS UNE CONCEPTUALISATION ET UN CADRE POUR GOUVERNER LES URGENCES COMPLEXES

Gouvernance de l'urgence dans les villes et les régions

Novembre 2020



**DOCUMENT  
D'ORIENTATION**

## L'INITIATIVE

Ce document d'orientation s'inscrit dans l'Initiative sur la gouvernance de l'urgence (Emergency Governance Initiative - EGI) menée par Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), l'Association mondiale des grandes métropoles (Metropolis) et LSE Cities de la London School of Economics and Political Science (LSE).

Cette initiative examine les dimensions institutionnelles des diverses actions, rapides et radicales, développées pour répondre aux situations d'urgence mondiales complexes. L'EGI vise à fournir aux gouvernements des villes et des régions des renseignements exploitables, des cadres appropriés, des connaissances et des ressources, pour répondre aux nouvelles exigences inhérentes aux réponses aux urgences complexes.

## DOCUMENT D'ORIENTATION #02

**Préparation :** Philipp Rode et Rebecca Flynn

**Soutien :** Edgardo Bilsky, Oscar Chamat, Ainara Fernández Tortosa, Anna Calvete Moreno, Luca Arbau et Sara Luxmoore.

Ce document est le deuxième d'une série de publications trimestrielles complétant les Notes d'analyses, des documents davantage focalisés sur les données. Les documents d'orientation avancent et examinent des propositions tournées vers l'avenir, des programmes de réforme, l'innovation en matière de gouvernance et des perspectives critiques.

Ce document d'orientation « Vers une conceptualisation et un cadre pour gouverner les urgences complexes » est un document dynamique et le cadre de gouvernance qui y est présenté constitue une version préliminaire. Il entend générer les discussions, les examens critiques et les commentaires de retour pendant ces 12 prochains mois, jusqu'à novembre 2021. **Une version finale du Cadre de gouvernance des situations d'urgence sera publiée dans le cadre du rapport spécial de l'EGI en 2022. En vue de faciliter les commentaires de retour tout au long de cette période, le site suivant a été créé : [PB #02 Commentaires et retours](#).**

## REMERCIEMENTS

Nous souhaitons remercier les fonctionnaires des gouvernements locaux suivants pour leurs précieuses contributions à ce document d'orientation, émanant des entretiens et/ou ateliers : Joni Baboci, Julien Baskin, Michael Berkowitz, Jean-Baptiste Buffet, Harald Drager, Bryony Edwards, Nuno F. da Cruz, Pablo Fernandez, Rick Fernandez, Claudia García, Catarina Heeckt, Naim Kapucu, Esteban Leon, Rodrigo Messias, Susan Parnell, Jorge Pérez-Jaramillo, Massimo Perrino, Emilia Sáiz, Adam Thiel, Michael Useem, Adrian Whitehead, Lorena Zárate et Chris Zebrowski.

## 1. INTRODUCTION

Les situations d'urgence sont devenues une inquiétude de plus en plus grandissante dans les sociétés et les gouvernements de par le monde. En effet, les dernières décennies ont été témoin d'une fréquence accrue des catastrophes naturelles ou d'origine humaine, tout en assistant à une aggravation des impacts des événements extrêmes dans leur individualité. Les études actuelles prévoient une augmentation probable à la fois de la fréquence et du degré d'impact de ces catastrophes dans les années à venir.

En parallèle, une nouvelle catégorie de situations d'urgence se fait jour, sur laquelle l'EGI entend se focaliser. Il s'agit là des urgences complexes, qui étaient principalement présentées comme de grands défis, telles que le changement climatique, la santé mondiale et les questions de justice sociale. Bien qu'elles soient globales ou tout du moins profondément ancrées dans les systèmes socioéconomiques actuels, ces situations d'urgence ne sont pas déclenchées par des catastrophes ayant déjà eu lieu mais requièrent plutôt une action rapide et radicale pour éviter de futurs désastres.

Ces dernières années, les gouvernements locaux et régionaux ont commencé à jouer un rôle de plus en plus primordial dans la gestion des urgences complexes, en aidant à la définition, aux délibérations et à la prise de décisions et en y répondant. L'accélération rapide des caractéristiques urbaines des établissements humains et l'urbanisation des sociétés civiles expliquent en partie ce rôle tout comme les avantages dont bénéficient les gouvernements locaux, notamment leurs perspectives intersectorielles et à plusieurs échelles, leurs liens forts avec les collectivités et les compréhensions sociospatiales et territoriales, des éléments clés pour la gouvernance des urgences complexes. Les agendas mondiaux, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015) et le Nouvel agenda urbain (2016) reconnaissent le rôle plus élargi des villes et des régions aux côtés de l'importance primordiale de la création de liens entre action locale et action mondiale.

Les urgences complexes sont intrinsèquement politiques et appellent à des approches de gouvernance très différentes en comparaison des urgences courantes, des phénomènes extrêmes et des réponses aux catastrophes. Toutefois, elles partagent avec les autres situations d'urgence le fait de nécessiter des interventions rapides et radicales, qui peuvent donner lieu à des tensions considérables en matière de légitimité démocratique, pratiques participatives et principes de bonne gouvernance. La gouvernance des urgences complexes doit relever un défi supplémentaire : celui d'intégrer complètement des dimensions de justice sociale et d'équité. Pour aborder ces questions, les gouvernements locaux et régionaux sont bien placés et peuvent apporter une contribution essentielle à des réponses meilleures et plus flexibles aux urgences complexes.

Le principal objectif de ce document d'orientation est d'introduire un concept et un cadre préliminaire de gouvernance des urgences complexes, adaptés aux besoins des gouvernements des villes et des régions. Tout d'abord, le document apporte une définition de ce que sont les urgences complexes ainsi qu'une classification plus large des situations d'urgences. Il aborde

ensuite des exemples de grands défis ayant été requalifiés de situations d'urgence et présente des perspectives issues de cas spécifiques. La section sur laquelle s'achève le document introduit un cadre provisoire pour la gouvernance de l'urgence, qui couvre les principes, structures, processus et domaines de gouvernance correspondants.

## 2. URGENCES COMPLEXES

### 2.1. DÉFINITIONS

L'urgence peut avoir des définitions différentes<sup>1</sup>. La plus commune est celle de l'ONU qui parle d'un « événement soudain et habituellement imprévu qui appelle à des mesures immédiates pour en minimiser les conséquences négatives » [1]. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) signale que sur le plan conceptuel, l'urgence est davantage liée à la réponse, établissant une connexion inhérente entre incident et action qui s'en suit [2].

L'urgence décrit alors un état qui devrait inclure une (ré)action urgente pour éviter l'aggravation de la situation. La maximisation des ressources et la réorientation des priorités pour aborder l'urgence font partie de cette réponse [3]. Reconnaître un « état d'urgence » nécessite qu'il soit déclaré ou imposé par quelqu'un qui en a l'autorité et qui, à un moment donné, peut également le lever. Elle est donc définie dans le temps et dans l'espace, elle nécessite des valeurs seuils afin d'être reconnue et elle suppose des règles d'engagement et une stratégie de sortie.

Dans le contexte plus large des situations d'urgences, les termes clés suivants doivent être précisés : crise (valeurs hautement prioritaires menacées) [4]<sup>2</sup>, phénomènes extrêmes (événements dynamiques menaçant le fonctionnement d'un système)<sup>3</sup>, catastrophe (une perturbation grave du fonctionnement d'une société)<sup>4</sup> et désastre (catastrophe d'une ampleur particulière)<sup>5</sup>.

Aux fins de l'EGI, c'est la définition suivante (plus élargie) de l'urgence qui a été adoptée : « une situation (...) présentant un risque immédiat et significatif pour la santé, la vie, les biens ou l'environnement » [3]. Dans le cadre de cette définition, « immédiat » est défini comme « actuellement » et « significatif » concerne les seuils clés. Toutes deux sont des caractéristiques contestées<sup>6</sup>. Le seuil d'urgence de l'OMS est mesuré en termes de mortalité, habituellement au taux de 1/10 000 par jour, ou selon le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans de 2/10 000 par jour [5].

Les urgences complexes abordées par l'Initiative de gouvernance de l'urgence sont celles qui peuvent saper la stabilité culturelle, civile, politique et environnementale des sociétés. Il existe des urgences longues qui ont une nature éminemment politique et vont largement au-delà de la mémoire sociale. Elles se caractérisent également par un haut degré d'incertitude, des boucles de rétroaction inconnues et sont difficiles à définir. En revanche, elles partagent les aspects suivants :

- elles sont perçues comme des compromis entre « vie » et « moyens de subsistance »
- elles posent des défis politiques considérables

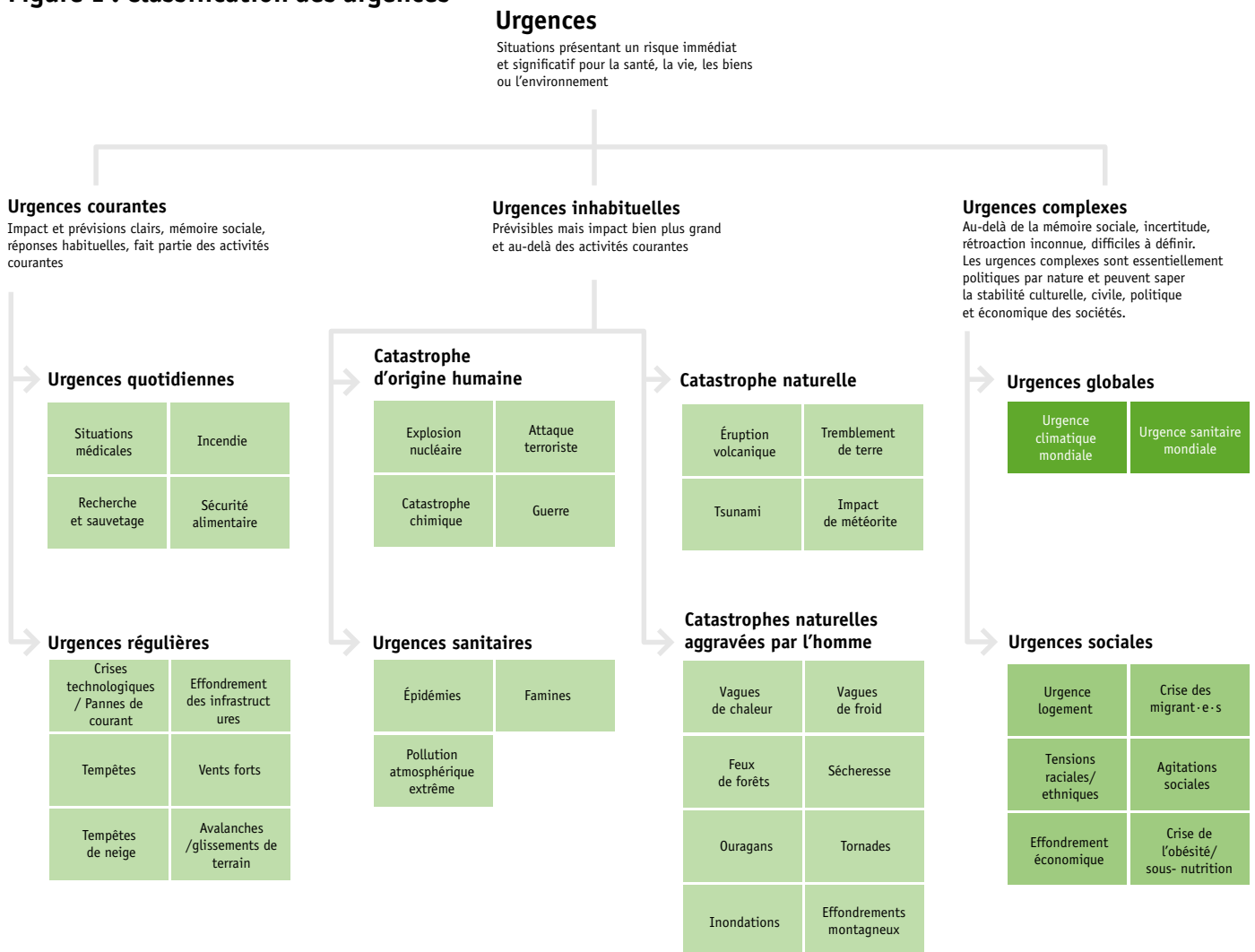
- catastrophes retardées et des effets retardés des actions
- opposition en raison de forts intérêts particuliers
- moment déclencheur absent ou faible<sup>7</sup>
- existence du paradoxe de la réponse d'urgence
- expérience limitée de l'urgence

## 2.2. CLASSIFICATION DE BASE

La figure 1 présente une classification des urgences permettant d'indiquer où se positionnent les urgences complexes et leurs deux sous-catégories, afin d'illustrer la focalisation de l'EGI et l'accent qu'elle met sur les urgences complexes. On retrouve d'une part les urgences globales telles que le changement climatique ou les urgences sanitaires, dont les échelles sont multiples dans les deux cas et qui s'étendent du niveau mondial au local avec de grandes variations locales. Et d'autre part, on se retrouve face à un éventail d'urgences sociales qui se sont déclarées dans des contextes particuliers. Elles peuvent être davantage régionales ou locales, mais elles partagent néanmoins les caractéristiques clés évoquées à la section précédente.

Les urgences climatiques et sociales diffèrent de la plupart des autres urgences, car elles apportent des opportunités considérables d'innovation sociétale, d'amélioration des moyens de subsistance et de qualité de vie. Ces urgences peuvent avoir un énorme potentiel d'emploi et permettre le déblocage d'un développement économique plus réussi et inclusif.

Figure 1 : Classification des urgences



### 3. DE GRANDS DÉFIS À URGENCES COMPLEXES

Trois urgences complexes reçoivent actuellement beaucoup d'attention et ont donné lieu, à des degrés différents, à des déclarations d'état d'urgence. Tout d'abord, la crise sanitaire liée à la COVID-19, ensuite la crise climatique mondiale, et enfin, les urgences sociales, dont la crise du logement est l'un des exemples les plus éloquentes.

Ces urgences sont toutes principalement considérées comme de grands défis (et en cela, elles sont extrêmement compliquées à résoudre, représentant donc des priorités pour les gouvernements et les chercheurs·se·s<sup>8</sup>) et constituent les parties centrales des Objectifs de développement durable. Alors qu'elles n'étaient pas (jusqu'récemment) considérées comme des urgences complexes (selon la définition donnée plus haut), il est de plus en plus reconnu que ces défis ont un taux d'escalade potentiellement extrême, et sont souvent causés par des conditions prolongées et chroniques.

Dans le cas d'urgences complexes, les gouvernements dépendent de l'adhésion de la population et de la mobilisation citoyenne souvent au stade où les défis mondiaux deviennent des urgences. Les perspectives psychologiques et sociologiques suggèrent en outre que ces urgences requièrent des « preuves sociales », qui sont générées grâce à l'éducation et à la communication efficace des données scientifiques, plutôt que par l'expérience directe des impacts de l'urgence.

La requalification des grands défis en urgences éloigne la focalisation de la gouvernance sur les progrès graduels et les transitions plus longues ; le large prisme de l'état de préparation et de la gestion des risques de catastrophe est remplacé par l'action rapide et radicale des réponses d'urgence, avec un accent mis sur la mise en œuvre. Les points de déclenchement (le point à partir duquel les grands défis sont requalifiés comme des urgences) sont divers et fluides. Passer d'un défi à une urgence complexe nécessite d'immenses justifications et s'appuie généralement sur des moments pouvant être clairement identifiés comme ayant fait « empirer » la situation. Dans nombre de pays, il existe des définitions juridiques

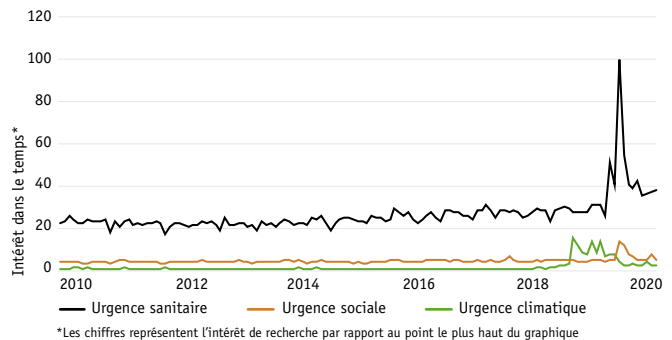
de ce qui constitue une urgence, définitions qui pourraient ne pas s'appliquer aux urgences complexes.

Les figures ci-dessous illustrent la reconnaissance grandissante des urgences sanitaires, climatiques et sociales au sein des recherches générales sur Google et sur Google News en langue anglaise. En outre, le tableau 1 résume les différences basiques entre les trois urgences en fonction de certaines caractéristiques fondamentales et termes d'indexage.

**Figure 2 : Comparaison des urgences complexes 2010-2020**

Source : Google Trends

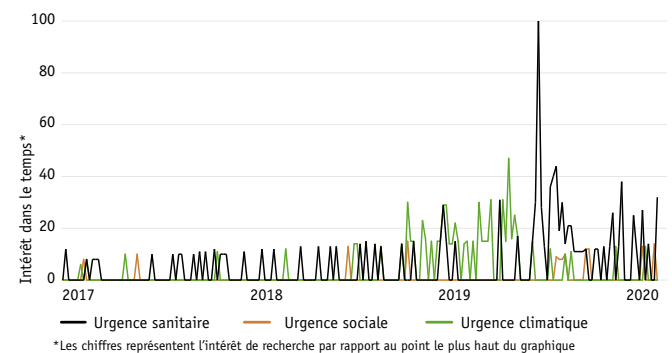
Recherches sur le site de Google 2010-2020



**Figure 3 : Comparaison des urgences complexes 2017-2020**

Source : Google Trends

Recherches Google News 2017-2020



**Tableau 1 : Caractéristiques des urgences complexes**

Source : les auteur·rice·s

	PREUVE SOCIALE ACTUELLE	FUTURE CATASTROPHE À ÉVITER	DÉCLENCHEUR DE LA DÉCLARATION	CONTRÔLE LOCAL SUR L'ÉVITEMENT DE LA CATASTROPHE	SEUILS	ÉCHELLE DE TEMPS	REPRISE
<b>URGENCE SANITAIRE (COVID-19)</b>	Contagions, maladie, décès, hospitalisations	Décès en excès, effondrement des systèmes sanitaires	Modélisation mise à jour	Contrôle réduit, en particulier sur les restrictions de mobilité	Ex. : taux d'infection, hospitalisation, taux R	Semaines/Mois	Oui
<b>URGENCE CLIMATIQUE</b>	Catastrophes naturelles aggravées par l'homme, changements climatiques/ de températures remarquables	Localement : augmentation du risque et de la fréquence des catastrophes naturelles aggravées par l'homme, agitation sociale Mondialement : effet de serre, migrations de masse, famines, effondrement des écosystèmes, extinctions	Bilan carbone mis à jour et sensibilisation du public	Très limité en matière d'atténuation du changement climatique (un peu plus pour l'adaptation au changement climatique, non envisagée ici)	Ex. : ppm CO2, réchauffement en degrés Celsius, points de bascule	Années/ Décennies	Pas de retour au statu quo
<b>URGENCE SOCIALE (LOGEMENT)</b>	Crise des réfugié·e·s, bidonvilles, sans-abrisme, régimes d'occupation précaires, expulsions	Crise sanitaire (physique et psychique), crise morale, agitation sociale, populisme, extrémisme	Sensibilisation du public	Contrôle considérable	Pas de seuil établi	Pas d'échelles de temps établies, certaines dans l'Agenda 2030	Pas de retour au statu quo



### 3.1. LA CRISE DE LA COVID-19

L'action d'urgence déployée par les gouvernements nationaux et infranationaux a largement suivi la propagation du coronavirus. En janvier, le gouvernement central chinois imposait un confinement à Wuhan, puis dans d'autres villes dans la province de Hubei, où le virus s'est manifesté pour la première fois. Alors que le virus commençait à apparaître hors de Chine, les quarantaines, les obligations d'isolement, le traçage des contacts et les contrôles aux frontières sont devenus les réponses d'urgence les plus communes. Fin février, en réponse à des clusters de contagion grandissants dans le nord de l'Italie, plusieurs municipalités ont été soumises à confinement strict. Ceci a été étendu à toute la région de la Lombardie, puis à l'ensemble du pays. En avril, pratiquement la moitié de la population mondiale vivait sous une forme de confinement obligatoire [6].

#### 3.1.1. Réponse à l'urgence de la pandémie par les gouvernements locaux

Dans la plupart des pays, les mesures de réponse strictes à l'urgence ont été imposées directement par les gouvernements nationaux, bien que dans certains cas, les villes et les régions aient agi en premier pour imposer leurs propres mesures d'urgence. La région septentrionale du Tigré en Éthiopie a été la première à déclarer l'état d'urgence et à imposer des mesures de confinement. 15 jours plus tard environ, le gouvernement national en faisait autant et déclarait un état d'urgence national [7].

Même là où les mesures de confinement imposées de façon centrale et les déclarations d'urgence avaient déjà été mises en place, les villes et les régions ont été responsables de la réponse d'urgence à l'échelle locale. Pour répondre aux différentes situations sur leurs territoires de juridiction, certaines villes ont utilisé des cadres juridiques existants pour déclarer leurs propres état d'urgence ou de catastrophe. La ville canadienne de Vancouver a déclaré l'état d'urgence, ce qui leur a permis d'imposer des mesures de contrôle des contagions sans avoir à demander l'approbation du gouvernement provincial [8]. De même, la ville de São Paulo a déclaré l'état de calamité en mars, leur permettant ainsi de contourner les restrictions de dépenses budgétaires et tout en facilitant la mise en place d'un processus d'approvisionnement plus rapide [9, 10].

#### 3.1.2. Cadres de réponse à la pandémie par les gouvernements locaux

Certains gouvernements locaux et régionaux ont coordonné leurs réponses d'urgence, conformément à des cadres préétablis en matière d'urgence ou catastrophe, définis à l'échelle nationale. En Afrique du Sud, la Loi sur la gestion des catastrophes définit les critères organisationnels pour les gouvernements provinciaux et municipaux dans le cas où une catastrophe serait déclarée [11]. En mars, après que le gouvernement national a déclaré une catastrophe relative à la COVID-19, il a été demandé aux provinces et municipalités de coordonner leurs efforts de réponse par le biais des Centres pour la gestion des catastrophes préétablis.

D'autres gouvernements ont agi rapidement pour établir de nouvelles structures institutionnelles et organisationnelles, plus adéquates à la réponse d'urgence. Izmir, troisième plus grande ville de Turquie, a adopté par exemple une directive de « Municipalisme de crise », introduisant de nouveaux processus pour la coordination et la répartition des tâches municipales [12]. La ville a établi trois nouveaux organismes institutionnels : le Conseil suprême de gestion de crise, le Comité exécutif de gestion de crise et le Comité scientifique. La directive établissait également un format pour la coopération avec 30 municipalités de district dans la région, main dans la main avec les entreprises et la société civile. Les unités municipales ont été encouragées à mettre sur pied leurs propres taskforces afin d'élaborer des solutions innovantes pour gérer la COVID-19 et ses impacts économiques.

Il convient de signaler que les réponses à la pandémie par les gouvernements locaux ont été extrêmement variées et dépendent des facteurs tels que les impacts locaux du virus ; le problème d'autonomie infranationale ; les capacités financières ; et s'il existait ou non des cadres préexistants en place pour les réponses d'urgence, que ce soit à l'échelle nationale ou infranationale.

#### 3.1.3. Défis

Nombreux ont été les cas de division entre gouvernements nationaux et infranationaux concernant les déclarations d'urgence et les mesures correspondantes, ce qui peut souvent être attribué au manque de cadres clairs d'autorité et de coordination à plusieurs niveaux au sein d'une situation d'urgence.

En Inde par exemple, la répartition de l'autorité lors d'une urgence pandémique n'est pas simple. La Loi sur les maladies épidémiques alloue aux états des pouvoirs législatifs et exécutifs en matière de santé, tout en réservant au gouvernement central les pouvoirs de prévention de la propagation des maladies d'un état à l'autre [13]. Au moment de la survenue de la COVID-19, plusieurs états ont invoqué cette législation pour introduire des mesures de contrôle des contagions. Pourtant, fin mars, le gouvernement national a utilisé la Loi sur la gestion des catastrophes pour imposer un confinement dans tout le pays, en contournant l'autorité des états [14].

Au Royaume-Uni, les tensions entre le gouvernement central et plusieurs maires de grandes villes dans le nord de l'Angleterre ont atteint leur paroxysme lorsque les maires ont refusé d'imposer des mesures de confinement strict sans garanties d'un soutien financier adéquat. Le gouvernement central a fini par annuler les décisions des maires et imposer directement les mesures [15].

En Espagne, la plus haute cour de justice régionale de Madrid a annulé le confinement imposé par le gouvernement central, en faisant valoir qu'il ne relevait pas de la compétence de ce dernier de limiter les droits fondamentaux et la liberté de se déplacer dans la région [16]. En réponse, le gouvernement central a imposé un état d'urgence, afin de faire appliquer les mesures de confinement [17].

## 3.2. L'URGENCE CLIMATIQUE

De nombreux parallèles existent entre l'urgence climatique et l'urgence liée à la COVID-19. Même si elles sont différentes du point de vue de leur rapidité (le taux d'infection au coronavirus est bien plus rapide que celui du réchauffement de la planète) et de leur ampleur (la menace supposée par l'urgence climatique est significativement plus grave que celle de la COVID-19), ces deux situations appellent à des interventions radicales des gouvernements, et ceci requiert des degrés considérables de confiance et de soutien publics.

### 3.2.1. Déclarations d'urgence climatique par les gouvernements locaux

Les gouvernements des villes et locaux sont devenus des leaders des déclarations d'urgence climatique. Elles ont souvent été les premières des institutions publiques à déclarer les urgences, et ce, en très grand nombre. Ces dernières années, près de 1 800 gouvernements ont déclaré des urgences, la plupart étant des gouvernements locaux [18].

Les plus petites villes ont été les premières à formuler ces déclarations d'urgence, comme Darebin en Australie en 2016, Hoboken aux États-Unis en 2017, Bristol au Royaume-Uni en 2018 ou encore Constance en Allemagne en 2019. Ces déclarations de villes ont pour habitude de reconnaître que l'accélération de l'action pour le climat est une priorité absolue et que les efforts actuels et la planification ne limiteront pas le réchauffement à 1,5 °C [19].

Une avancée significative a été faite par les villes les plus influentes du monde quant à l'urgence climatique lors du Sommet C40 à Copenhague en 2019. Les villes C40 ont reconnu l'urgence climatique comme l'un des quatre principes du Nouveau pacte vert mondial [20] et le réseau a apporté son soutien à une telle réponse globale pour laquelle l'ONU avait plaidé en septembre 2019 [21]. Voici quelques-unes des déclarations des maires C40 [22] :

- « Nous entrons dans une décennie de quitte-ou-double en matière de préservation de notre planète et de justice environnementale pour toutes les communautés. » - Eric Garcetti, maire de Los Angeles
- « L'urgence climatique est un agenda qui doit être reconnu pour toutes et tous et les villes ont un grand rôle à jouer dans la lutte contre le changement climatique. » - Bruno Cova, maire de São Paulo
- « La dure réalité est que nous manquons de temps pour stopper les pires impacts du changement climatique. Les villes du monde entier sont unies dans notre frustration face au manque d'action globale gouvernementale. » - Sadiq Khan, maire de Londres

L'éventail d'actions de lutte contre l'urgence climatique varient de la simple accélération de l'action climatique établie à l'intervention radicale. À tous les niveaux, de nouvelles cibles de neutralité carbone plus ambitieuses sont devenues monnaie courante<sup>9</sup>. La question principale est de savoir si elles seront ou non transformées en lois, ce qui rendrait illégales les émissions carbone (ou au moins celles qui ne sont compensées) après une année précise<sup>10</sup>.

À ce jour, aucun gouvernement municipal ou régional, ni même d'autre niveau de gouvernement, ayant déclaré l'urgence n'a traduit ces déclarations en action rapide et radicale sur

le terrain, qui pourrait être remarquée par la population comme dans le cas habituel des réponses à d'autres urgences (ex. : COVID-19, émeutes, terrorisme ou catastrophes naturelles).

### 3.2.2. Cadres naissants des gouvernements locaux pour les urgences climatiques

Certaines déclarations d'urgence formulées par des villes comprennent de nouvelles composantes de gouvernance. Au Royaume-Uni, Bristol est en train de créer un nouveau Conseil de la ville pour la durabilité environnementale et un comité consultatif sur le changement climatique [23]. Los Angeles a mis en place une commission sur l'urgence climatique [24] et la ville allemande de Constance a pris l'engagement d'évaluer les impacts climatiques de chaque décision prise par la ville, sur une échelle négative, neutre et positive [19]. La déclaration de la ville incluait également un suivi permanent et des examens tous les six mois des progrès de l'action climatique. Des références à une mobilisation en temps de guerre ont également été faites, par exemple dans la déclaration de New-York [25] et dans celle de Los Angeles, le conseil de la ville a voté à l'unanimité pour l'établissement d'un département de mobilisation contre l'urgence climatique [24].

La gouvernance multiniveaux et les partenariats entre villes sont également devenus une caractéristique commune des déclarations d'urgence climatique, demandant aux autres niveaux de gouvernement de répondre, et surtout, les gouvernements nationaux [26], ainsi que d'autres villes et autorités locales [19, 23]. Sydney a appelé à une « autorité de transition juste » fédérale pour atténuer l'impact social sur les industries désuètes émettrices de carbone [27]. Dans plusieurs cas, les villes ont clairement communiqué les conditions du cadre devant être mis en place par les autres niveaux de gouvernement, pour permettre une action climatique urbaine efficace.

### 3.2.3. Défis rencontrés par les gouvernements locaux

Les défis particuliers auxquels font face les gouvernements locaux dans leurs réponses à l'urgence climatique ont été clairement documentés par le travail de Darebin, la première ville du monde à déclarer l'urgence climatique [28] :

- l'ampleur et la rapidité requises ne correspondent pas au rythme auquel évoluent habituellement les administrations gouvernementales ;
- aller « au-delà du statu quo », alors que cela n'est pas encore reflété dans la société ou à l'échelle fédérale ou d'état ;
- ne pas avoir de contrôle sur tous les leviers et mécanismes nécessaires à la mise en œuvre des changements requis, et le besoin d'un changement politique à l'échelle fédérale ou d'état ;
- redonner la priorité aux budgets et ressources pour aborder l'urgence climatique, tout en devant encore fournir les services essentiels et maintenir le soutien de la communauté ;
- obtenir l'appui et la compréhension de la communauté vers un programme massif de prévention avant que la catastrophe climatique ne soit pleinement ressentie ;
- intégrer la réponse au sein de toute l'administration, ce qui demandera du temps, de la formation et des ressources ;
- travailler en territoire inconnu où il n'existe pas encore de plan défini sur la façon de mener une réponse efficace face à l'urgence climatique.

### 3.3. L'URGENCE DU LOGEMENT

Le champ lexical de l'urgence, de la crise et de la catastrophe s'applique également de plus en plus aux inquiétudes sociales dans un sens plus large, et principalement à celle du logement. Néanmoins, les déclarations d'urgence formelles liées au logement ont été un phénomène principalement nord-américain, en raison notamment de cadres juridiques porteurs dans la région. Ces derniers se focalisent davantage sur le sans-abrisme plutôt que sur les questions plus étendues du logement équitable, du droit au logement et de la sécurité de l'occupation du logement, qui sont de plus en plus reconnues comme étant les inquiétudes fondamentales de la crise mondiale du logement<sup>11</sup>.

#### 3.3.1. Réponse à l'urgence du logement par les gouvernements locaux

En 2015, San Diego a déclaré une Crise du logement en réponse à une grave pénurie de logements abordables qui suffoquait les systèmes de réponse locale [29]. S'en sont suivies les déclarations de crise et d'état d'urgence par différentes villes de la côte ouest, notamment Portland, Seattle et Los Angeles [30]. L'état d'Hawaï, l'un des états avec le taux le plus haut de sans-abris aux États-Unis, a également publié de multiples déclarations d'urgence, plus récemment, en 2019 [31]. Hors du territoire des États-Unis, Ottawa a été la première ville canadienne à déclarer l'urgence du logement et du sans-abrisme en janvier 2020 [8].

Dans certains territoires de juridiction, ces déclarations d'urgence ont permis aux fonctionnaires de la ville de contourner les restrictions juridiques qui les empêchaient de répondre rapidement pour être à la hauteur des défis

supposés par la situation des sans-abris. À Portland par exemple, l'état d'urgence a permis l'assouplissement du zonage et des critères d'occupation afin de bâtir des foyers pour les SDF [32].

Dans certains cas, les déclarations d'urgence ou de crise ont également permis aux fonctionnaires de rediriger les fonds et les ressources auparavant attribués à d'autres services gouvernementaux pour s'occuper de la situation du sans-abrisme [33].

#### 3.3.2. Cadres de réponse à l'urgence du logement par les gouvernements locaux

Plusieurs points communs étaient nombre de ces déclarations d'urgence. En premier lieu, la reconnaissance du fait que le sans-abrisme a atteint un point de bascule sur le territoire de compétences. Ensuite, ces déclarations font habituellement remarquer que des mesures ont été prises pour améliorer la situation du sans-abrisme, mais qu'il faut faire davantage pour apporter une protection suffisante [30]. Une proclamation d'urgence supplémentaire formulée par le gouverneur d'Hawaï en 2015 indiquait un engagement à déployer « tous les efforts nécessaires pour répondre à l'urgence actuelle du sans-abrisme dans l'état de Hawaï » [31].

Les déclarations ont été largement utilisées pour signaler l'engagement du gouvernement à répondre d'urgence du

sans-abrisme et elles ont également servi d'outil juridique pour retirer certaines barrières bureaucratiques à l'action rapide nécessaire pour agir ainsi.

Selon l'un des porte-parole du bureau des services aux sans-abris de Portland, l'état d'urgence a permis aux refuges d'être mis sur pieds en quelques semaines au lieu de plusieurs mois voire même plus, tandis que le budget destiné au sans-abrisme a été doublé pour atteindre 70 millions USD en 5 ans [34].

À Hawaï, les déclarations d'urgence successives ont permis à l'état de contourner les restrictions de construction qui auraient allongé la durée de création des foyers pour sans-abris d'un à deux ans, selon le coordinateur du gouverneur en matière de sans-abrisme [35].

Cependant, ces déclarations n'ont qu'un impact limité du point de vue institutionnel. En 2016, le Conseil national pour la santé des sans-abris aux États-Unis a examiné neuf de ces déclarations d'état d'urgence et a constaté que même si les déclarations s'engageaient à prendre des mesures d'aide temporaires à court terme, elles manquaient souvent de solutions à long terme pour la situation des sans-abris [30]. Des mesures à plus long terme telles que la réglementation des loyers et de l'aménagement du territoire et les innovations telles que les modèles de logement communautaires, sont essentielles à la réduction durable du phénomène du sans-abrisme.

#### 3.3.3. Défis

Indépendamment des déclarations d'urgence, les villes et les régions sont souvent restreintes dans leur capacité à combattre les problèmes de justice sociale telles que le sans-abrisme en raison de limitations financières, d'un manque d'autonomie et de pressions émanant d'autres obligations juridiques. Malgré tout, il existe souvent des mesures que peuvent prendre les gouvernements infranationaux au niveau structurel pour réduire le sans-abrisme et promouvoir l'inclusion sociale.

Dans les cas nord-américains, le fait de déclarer une urgence relative au sans-abrisme n'a pas mené à une action radicale et transformatrice pour aborder les problèmes structurels de ce phénomène, mais plutôt à une accélération de mesures temporaires pour atténuer les effets des inégalités d'accès au logement, de l'exclusion sociale et de la pauvreté.

À ce jour, aucune réponse d'urgence aux problèmes de justice sociale n'a été comparable aux réponses des gouvernements aux urgences sanitaires et inhabituelles.

### 3.4. INTERCONNEXION DES URGENCES COMPLEXES

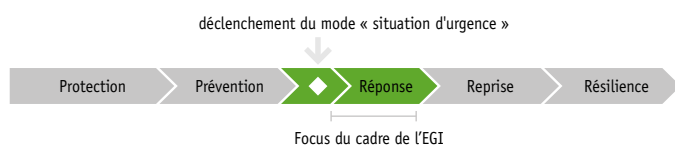
Au-delà des perspectives empiriques indiquées plus haut sur la façon dont les urgences complexes individuelles peuvent être abordées par les gouvernements municipaux et locaux, l'on comprend mal les intersections et l'enchaînement des urgences complexes multiples. Et pourtant, l'interconnexion des réponses aux urgences complexes nécessitera une attention considérable pour avancer aux côtés des informations essentielles sur l'épuisement de la gouvernance de l'urgence<sup>12</sup>.



## 4. UN CADRE POUR LA GOUVERNANCE DES URGENCES COMPLEXES

Les suggestions provisoires pour un cadre de gouvernance<sup>13</sup> des urgences complexes présentées ci-dessous se focalisent sur les dispositions relatives aux réponses d'urgence ou sur les opérations entourant un incident, plutôt que sur la prévention, l'état de préparation ou la reprise conventionnels (voir figure 4)<sup>14</sup>. Cette focalisation peut être assimilée aux exigences de gouvernance suivant la déclaration formelle d'une urgence<sup>15</sup>. Bien que les réponses aux urgences complexes puissent être comprises comme une forme de réduction des risques de catastrophe régie par un état d'urgence, elles ne font plus partie de la gestion des risques conventionnelle et graduelle a priori<sup>16</sup>.

**Figure 4 : Événail de gouvernance de l'urgence**



Déclarer un « état d'urgence » permet la mise en œuvre d'une série de politiques et restrictions temporaires qui servent à prévenir, atténuer et faciliter la reprise une fois qu'une situation exceptionnelle a été identifiée. L'état d'urgence et les mesures de réponse sont légitimées par l'impact (potentiel) sur la société si des actions immédiates et drastiques ne sont pas adoptées. Les particularités de la gouvernance en mode de situation d'urgence sont plus faciles à comprendre si on les compare à un mode « situation normale » de gouvernance (voir annexe, tableau 2).

Les modes de situation d'urgence sont problématiques car ils attribuent des degrés inhabituels de pouvoir aux gouvernements, ce qui peut restreindre les libertés individuelles. Si la conception des dispositions de gouvernance de l'urgence ne reconnaît pas ce problème, cela peut mener à des risques considérables pour la démocratie et la cohésion sociale.

### 4.1. PRINCIPES DE LA GOUVERNANCE DE L'URGENCE

Les **10 principes** suivants pour la gouvernance des urgences complexes sont particulièrement intéressants pour les gouvernements municipaux et régionaux :

1. La gouvernance de l'urgence requiert que **le gouvernement soit aux commandes**, comme rassembleur en chef. Les réponses d'urgence nécessitent le leadership de gouvernements de confiance : « la gestion des situations d'urgence est le rôle gouvernemental par excellence » [36]
2. Les réponses rapides et radicales aux urgences complexes peuvent accroître les déséquilibres dans les pouvoirs et peuvent potentiellement donner lieu à des politiques régressives et/ou des pratiques discriminatoires. **Les droits humains et la justice sociale** requièrent une attention maximale au sein de la gouvernance de l'urgence, aux côtés d'une reconnaissance ouverte des risques liés.
3. La gouvernance des urgences complexes nécessite de **nouvelles formes de légitimité démocratique**, sur lesquelles

les urgences courantes et inhabituelles peuvent ne pas devoir à s'appuyer. Ceci appelle à expérimenter des formes innovantes de gouvernement telles que les assemblées et les jurys d'urgence.

4. Les structures conventionnelles « de commande et contrôle » de la gouvernance de l'urgence ne sont pas capables de s'attaquer aux urgences complexes de nature sociopolitique. Il s'agit plutôt de « **gouvernance par empathie** » qui s'avère nécessaire pour garantir que la collaboration, la co-création et la bienveillance font partie des réponses d'urgence tout en s'appuyant sur les idées d'un gouvernement plus humain, faisant davantage preuve d'humanité [37].
5. Faisant usage des institutions existantes et de confiance, **l'essentielle communication de la vérité et la nécessaire reconnaissance de l'ampleur du problème** jouent un rôle clé dans la gouvernance des urgences complexes. Les urgences complexes ont cette nécessité particulière de « preuve sociale » et sont exposées au « paradoxe de la réponse »<sup>17</sup>. La communication continue et la formation fondée sur les données scientifiques disponibles sont nécessaires afin de souligner les contraintes de temps extrêmes qui rendent insuffisantes les politiques graduelles.
6. La gouvernance de l'urgence doit **adopter une approche systémique**, plutôt que d'opter pour des perspectives sectorielles. Ceci se traduit en approches de pôles et liaisons, qui guident et orientent les réponses sectorielles, qui sont ensuite réagréguées dans le cadre d'une réponse intégrée par les institutions coordinatrices.
7. La gouvernance de l'urgence nécessite de **l'hybridité, en combinant la gouvernance hiérarchique et de réseau**. Les rôles et responsabilités doivent être clairement définis, tandis que la communication et la collaboration intensives entre toutes les parties prenantes dans le cadre d'une gouvernance super-réseau sont essentielles au moment de la transition vers le mode « situation d'urgence ».
8. **La gouvernance de l'urgence multiniveaux** nécessite une attention particulière. Elle peut s'appuyer sur la gouvernance multiniveaux du mode « situation normale », mais elle a besoin d'aller au-delà. L'implication multiniveaux remplace les rôles leaders individuels avec des organisations leadeuses multiples, qui coordonnent l'attribution des ressources et la prise de décisions [38]. Les leaders de l'urgence à tous les niveaux doivent être tenus responsables.
9. Il est utile de **différencier les rôles de planification et ceux de mise en œuvre**, comme point de départ de la structuration des systèmes de gouvernance de l'urgence. Éviter une simple affectation des modes stratégique, tactique et opérationnel par échelle de gouvernance (selon laquelle le national équivaut au stratégique, et le local à l'opérationnel) et mélanger plutôt les modes et les échelles pour donner plus de flexibilité à la gouvernance de l'urgence.
10. Le choix d'un cadre de gouvernance de l'urgence dépend de la nécessité d'alignement sur les structures de gouvernance existantes, des attributs des acteurs des réseaux clés et du contexte de l'urgence. **Il n'existe pas d'approche « taille unique »** qui s'adapterait à toutes les circonstances locales et contextes. La gouvernance des urgences complexes ne doit pas être standardisée.

## 4.2. PARCOURS POSSIBLE POUR L'ÉTABLISSEMENT DES STRUCTURES DE GOUVERNANCE DE L'URGENCE

Toute structure de gouvernance capable d'aider à la réponse aux urgences complexes devra reconnaître les dispositions de gouvernance existantes, les rapports de hiérarchie et les cultures politiques régionales, aux côtés de nombreux autres facteurs contextuels. Bien qu'il existe des modèles de réponses aux urgences, ceux-ci n'offrent qu'un point de référence initial et ne doivent pas être appliqués de façon trop rigide dans les approches personnalisées selon une ville ou une région donnée.

Le schéma d'illustration ci-dessous (figure 5) repose sur une variété de modèles existants et introduit un parcours potentiel et provisoire pour l'établissement d'une structure de gouvernance de l'urgence spécifique à une ville/région. En utilisant une structure de gouvernance urbaine existante comme point de départ (PDD), les trois étapes ci-après sont proposées pour faire suite à la déclaration d'une urgence complexe :

**1. Établir une structure de gouvernance de l'urgence de base à l'échelle de la ville/région :** en suivant la logique des structures de gouvernance de l'urgence génériques (ex. : le Système de commandement d'intervention ou la Structure de gouvernance de l'urgence Or-Argent-Bronze), cette structure établit un·e unique leader·se de la gouvernance de l'urgence (habituellement le/la leader·se politique

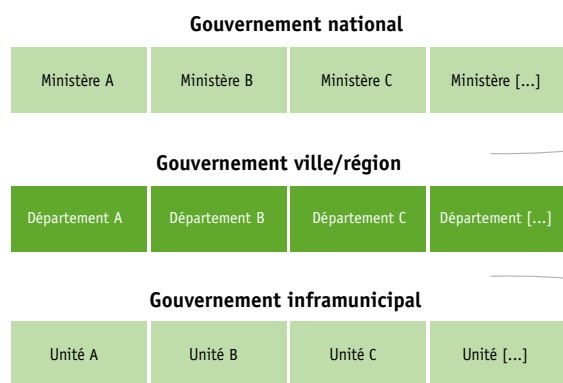
d'une ville ou région). Ce rôle est appuyé par le personnel du leadership d'urgence (pour aider dans la diffusion des informations au public, la sécurité, les liaisons, etc.). Trois pôles extraordinaires font directement rapport au leadership : un pôle stratégique (planification et politique), un pôle tactique et un pôle opérationnel (logistique et administration).

**2. Introduire des fonctions démocratiques et scientifiques supplémentaires :** reconnaissant la nature politique des urgences complexes, le leadership est soutenu par une « assemblée d'urgence » consultative (en s'appuyant sur le concept d'assemblée citoyenne ou de réunions publiques municipales) et un groupe de conseiller·ère·s scientifiques. Ces deux figures viennent compléter les fonctions de supervision démocratique et de redevabilité (législative et judiciaire).

**3. Intégrer la gouvernance de l'urgence à l'échelle de la ville/région dans le cadre de la gouvernance de l'urgence multiniveaux :** comme la plupart des villes et des régions n'auront pas de contrôle direct sur leurs rôles au sein de la gouvernance de l'urgence multiniveaux, il est essentiel de plaider en faveur de lignes claires de communication entre les différents niveaux de gouvernement. Outre l'établissement de l'implication et de possibilités de commentaires de retour, l'incorporation de la voix des gouvernements municipaux et régionaux au sein d'un groupe de coordination stratégique à l'échelle nationale peut se révéler particulièrement utile.

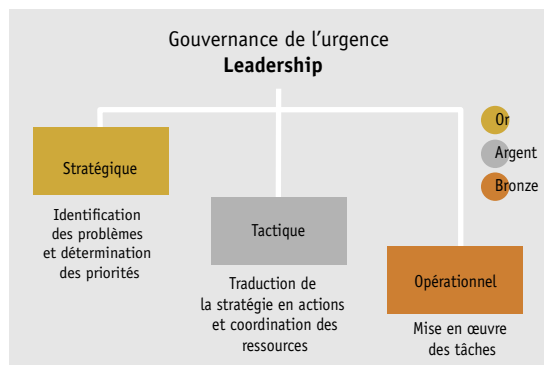
Figure 5 : Structures de gouvernance de l'urgence

### PDD : Structures existantes de gouvernance urbaine multiniveaux

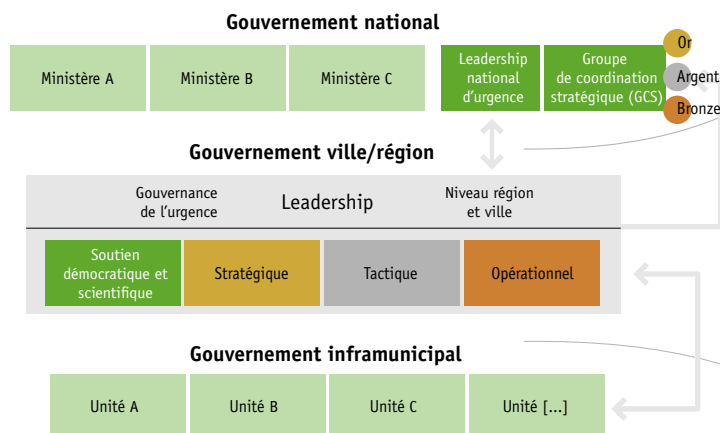


### 01 Gouvernance de l'urgence ville/région

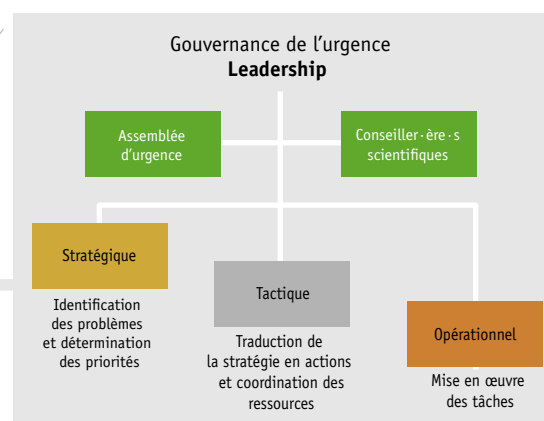
Source : adapté de « Planification d'urgence au Royaume-Uni : notre contexte et approche », Bureau du Cabinet



### 03 Structures de gouvernance de l'urgence multiniveaux



### 02 Composantes démocratiques et scientifiques



### 4.3. COMPOSANTES CLÉS POUR LES PROCESSUS DE GOUVERNANCE DE L'URGENCE

Tout en reconnaissant les mêmes mises en garde concernant la généralisabilité et les limitations des modèles génériques, la figure 6 identifie quatre composantes potentielles au sein des processus de gouvernance pour aborder les urgences complexes dans le cadre de la phase post-déni. Ces composantes sont initialement considérées de façon séquentielle, mais elles devront peut-être être intégrées au sein d'un processus itératif pour les urgences complexes plus longues, en particulier dans le cas de la réponse à la crise climatique.

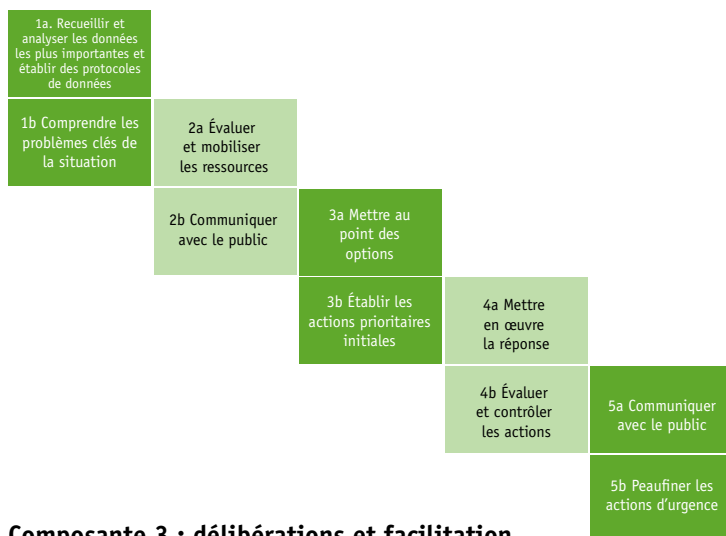
- Composante 1 : la stabilisation de l'incident direct** suit un processus itératif, depuis l'établissement de la base d'informations pour l'intervention et un « narratif de l'urgence », jusqu'à la mise en œuvre des réponses, tout en étant simultanément en communication constante avec le public. La stabilisation dans le cadre d'urgences complexes peut s'étendre sur une longue période.
- Composante 2 : aborder les conséquences indirectes** permet de prioriser et d'ordonner les actions qui se chargent des effets collatéraux émanant de la réponse initiale à

l'urgence. Avec un accent mis sur le maintien des services essentiels et la réponse aux inquiétudes concernant l'équité et l'exclusion sociale, cette composante inclut différentes conséquences indirectes, avec des priorités dépendant grandement du contexte.

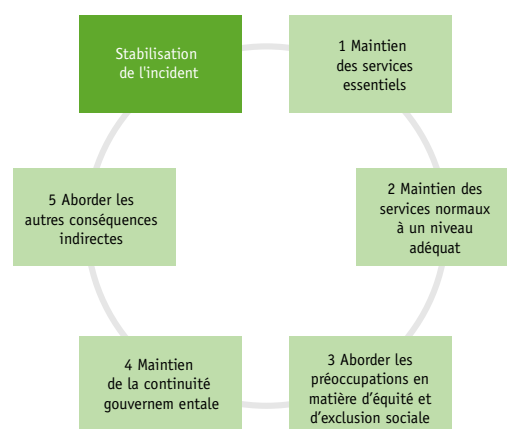
- Composante 3 : les délibérations et la facilitation d'une réponse plus vaste** peuvent initialement être la troisième priorité faisant suite aux deux composantes précédentes mais elles seront ensuite pleinement intégrées au sein d'une réponse d'urgence itérative. Cette composante peut inclure l'établissement d'assemblées d'urgence pour une meilleure réponse, de meilleures délibérations et de meilleurs conseils d'urgence. Ceci aiderait également à s'attaquer aux asymétries des informations, et à la difficulté de communiquer les risques et les fondements scientifiques des urgences. En outre, cela crée des conditions favorables pour permettre aux entreprises, communautés et individus de contribuer à l'élargissement des actions d'urgence.
- Composante 4 : la transformation à long terme** établit les parcours potentiels au-delà de l'urgence (lorsque les seuils d'urgence ne sont plus dépassés), l'interconnexion des différentes urgences ou la transition d'une urgence vers la suivante.

Figure 6 : Processus de gouvernance de l'urgence

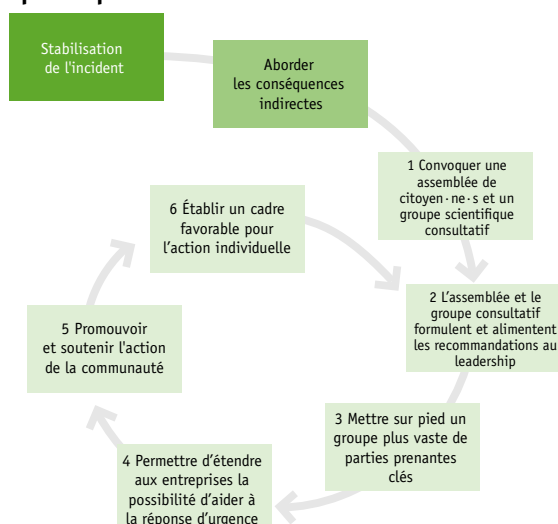
#### Composante 1 : stabilisation de l'incident direct



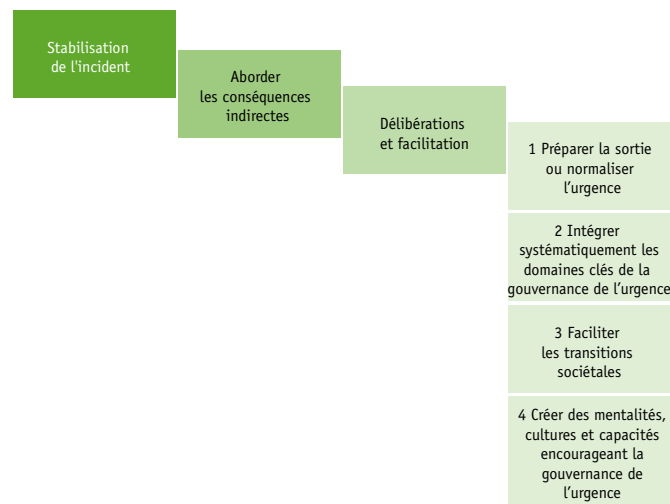
#### Composante 2 : aborder les conséquences indirectes



#### Composante 3 : délibérations et facilitation d'une réponse plus vaste



#### Composante 4 : transformation sur le long terme



## 4.4. DOMAINES DE LA GOUVERNANCE DE L'URGENCE

Au-delà des structures et des processus, les domaines suivants de la gouvernance de l'urgence soulignent de grandes inquiétudes transversales qu'il est utile d'envisager au sein d'une réponse à une urgence complexe. La figure 7 ci-après positionne ces domaines selon les connaissances respectives nécessaires aux gouvernements locaux et leur prééminence dans les publications universitaires<sup>48</sup>.

### Démocratie et représentation

Intégration réussie des principes de démocratie et de représentation publique tout au long de la réponse d'urgence. Mesures concrètes possibles : établissement d'assemblées d'urgence (cf. annexe 3) et jurys citoyens.

### Participation et inclusion des populations

Utilisation de techniques novatrices de participation publique pour impliquer les citoyen·ne·s dans la conception de la réponse à l'urgence et pour veiller à ce que ladite réponse soit inclusive et réponde bien aux nécessités de tous les pans de la société. Ceci peut inclure de mettre en place des comités de réponse de quartier et la promotion de mentalités, cultures et capacités plus élargies qui facilitent une réponse à l'urgence.

### Transparence, responsabilité et intégrité

Intégration de nouveaux mécanismes pour garantir que la gouvernance de l'urgence est bien transparente, que les pouvoirs d'urgence sont redevables et soumis à des examens réguliers et que l'intérêt du public est protégé à tout moment. Mesures concrètes possibles : établissement d'un comité d'évaluation indépendant citoyen chargé du contrôle des mesures d'urgence et qui veille à ce que ces dernières soient bien nécessaires, proportionnées et temporaires.

### Autorité et leadership

Établissement d'un leadership et d'une autorité autonomisés, en donnant de l'assurance aux citoyen·ne·s, aux parties prenantes et aux autres niveaux de gouvernement. Il est particulièrement important pour l'efficacité des réseaux d'urgence de « mobiliser » et « synthétiser » le comportement des leader·se·s [39]. Mesures concrètes possibles : consolidation du contrôle des ressources (fonds, personnel, installations et équipements), communication, définition d'une chaîne de commandement et supervision claires, gestion par objectifs et formation des leader·se·s via des « échanges de gouvernance ».

### Application des lois et des réglementations

Changement de la façon dont les lois et les réglementations sont mises en application dans la ville/région. Mesures concrètes possibles : adoption de réglementations pour la variation dans les degrés de rigueur et/ou implication des parties prenantes dans le suivi.

### Réponse locale et orientation stratégique

Établissement de nouvelles approches pour parvenir à un juste équilibre entre la mise en place efficace d'une orientation stratégique cohérente et unifiée à l'échelle de la ville ou de la région, tout en permettant aux décisionnaires locaux de gérer la situation dans leurs domaines avec des politiques et stratégies spécifiques au contexte. Mesures concrètes possibles : processus de planification systématiques et établissement d'un comité de réponse à l'urgence stratégique avec des représentant·e·s des domaines locaux, tout en laissant de la place à la mise en œuvre de réponses d'urgences mises au point à l'échelle locale.

### Communication et consultation

Communication régulière et transparente avec les citoyen·ne·s et les parties prenantes, en établissant une terminologie commune et en s'attaquant directement à la désinformation. Ceci peut supposer l'utilisation de canaux différents et nouveaux de communication et de consultation des citoyen·ne·s et des parties prenantes. Mesures concrètes possibles : planification détaillée de la communication et de la transmission des informations et utilisation régulière de la participation en ligne des citoyen·ne·s et des enquêtes virtuelles.

### Égalité hommes-femmes et sa gouvernance

Intégration systématique des perspectives de genre dans la réponse à l'urgence et établissement d'une nouvelle gouvernance par empathie. Une réponse tenant compte du genre suppose de reconnaître que les femmes vivent souvent les urgences et les mesures de réponse de façons différentes du reste de la population et pourraient donc nécessiter des politiques veillant à ce qu'elles ne soient pas impactées de façon disproportionnée. Elle requiert également la reconnaissance et l'intégration des fonctions du care, qui sont souvent prises en charge par les femmes, et qui font partie intégrante de toute réponse d'urgence. Mesures concrètes possibles : établissement d'une taskforce consacrée à veiller à la prise en compte systématique des questions de genre dans la réponse.

### Coordination et intégration entre unités de gouvernement (verticales et horizontales)

Introduction de mesures efficaces pour coordonner et intégrer les mesures d'urgence entre/auprès des différents niveaux de gouvernement (national, état, municipal, etc.) et les différents départements (santé, logement, sécurité sociale, etc.). Mesures concrètes possibles : établissement d'un organe commun avec d'autres gouvernements infranationaux pour soutenir le gouvernement national dans sa réponse d'urgence stratégique. Pour une intégration horizontale, des responsables et administrateur·rice·s inter-secteurs peuvent être établi·e·s comme « passeur·se·s de frontières » [38], tandis que des salles de gestion de crise, des centres de crises, des approches de liens et de pôles peuvent surmonter les cloisonnements sectoriels.

### Coopération et collaboration entre les principaux acteurs (transversalité entre organisations gouvernementales, privées et de la société civile)

introduction de mesures efficaces pour la coopération et la collaboration entre principaux acteurs des secteurs public, privé et du troisième secteur. Mesures concrètes possibles : une taskforce conjointe s'occupant des questions clés de lien, coordination d'urgence inter-agences fondée sur le système de coordination inter-agences (MACS en anglais pour Multi-Agency Coordination System) [40] et bâti sur la confiance préexistante pour la gouvernance de réseau, au-delà des hiérarchies.

### Capacités administratives et résilience organisationnelle

Changements dans les structures gouvernementales (attribution précise des responsabilités, tâches, fonctions, etc.), les ressources humaines (compétences, recrutement, formation, bien-être, etc.), et/ou les systèmes et outils (listes de contrôle, outils TCI, manuels, etc.) qui accroissent la capacité du gouvernement d'une ville à gérer et maintenir son fonctionnement lors d'une situation d'urgence. Mesures concrètes possibles : offrir des services de bien-être et soutien aux personnels, mise à échelle des capacités et la possibilité de s'ajuster aux changements, et avancer vers une organisation modulaire, flexible et axée sur les pôles [41].



### Suivi et évaluation

Suivi complet de l'urgence et évaluation de la réponse à l'urgence afin d'en mesurer l'efficacité et d'identifier les domaines où des changements seraient nécessaires. Mesures concrètes possibles : établissement d'un protocole de données et d'analyses urbaines en vue de mesurer les impacts des mesures d'urgence spécifiques au contexte.

### Finances et ressources

Approvisionnement innovant et flexible des ressources additionnelles (financières, installations, personnel, etc.) et/ou application de techniques novatrices pour budgétiser efficacement ces ressources et veiller à l'efficacité de la réponse d'urgence. Mesures concrètes possibles : gestion intégrale des ressources (catégorisation, commande, répartition, suivi et récupération) ; revoir le partage des ressources nationales entre différents niveaux de gouvernement (transferts, fonds spéciaux et enveloppes) ; établissement d'un statut clair pour les ressources (attribuée, disponible, hors service) ; et négociation avec les usines locales pour reconvertir leurs lignes de production et passer à la fabrication d'équipements nécessaires à la situation d'urgence.

### Cadres juridiques et dispositions constitutionnelles

Ajout de nouveaux amendements d'urgence aux cadres juridiques à l'échelle de la ville ou de la région pour permettre une réponse efficace aux situations d'urgence. Mesures concrètes possibles : nouveaux mandats juridiques pour les urgences, amendements à la charte de la ville pour permettre la réaffectation rapide des ressources budgétaires pendant une urgence ou des changements permanents aux lois de planification d'urgence pour établir un cadre pour la gestion d'urgences simultanées, le cas échéant.

### Technologies de l'information et gestion des données

Utilisation innovante des données et des informations assistée par la technologie numérique pour mener à bien une réponse d'urgence efficace, proportionnelle et ciblée. Mesures concrètes possibles : utilisation de la gestion des données open-source pour partager les informations clés entre les pôles de réponse.

### Procédures et recommandations

Développement de recommandations nouvelles, claires et efficaces pour aider les différentes institutions, secteurs et citoyen·ne·s à répondre de façon appropriée à l'urgence. Mesures concrètes possibles : traduction des recommandations dans toutes les langues parlées dans la ville/région afin que tous les secteurs de la société, en particulier les peuples indigènes, les migrant·e·s et les populations réfugiées soient informé·e·s.

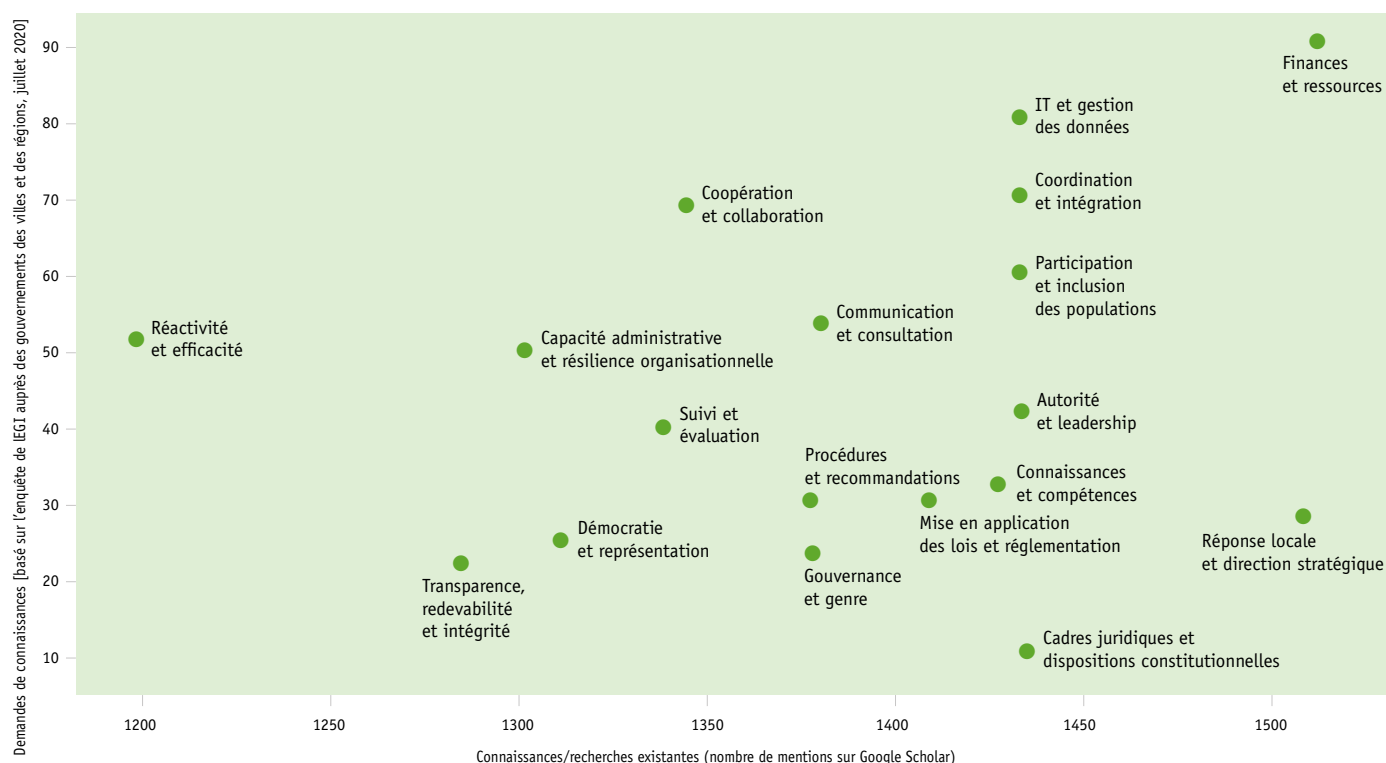
### Connaissances et compétences

Externalisation et utilisation innovantes de nouvelles connaissances et compétences pour éclairer la réponse d'urgence. Mesures concrètes possibles : établissement de groupes consultatifs scientifiques, insertion des connaissances et compétences des parties prenantes locales, programmes virtuels et ad hoc de renforcement des capacités et programmes de mentorat entre personnels ayant une certaine expérience des urgences et les collègues ayant des connaissances et une expérience plus limitées mais aussi création d'une compréhension commune de la terminologie clé.

### Réactivité et efficacité

Changements garantissant l'efficacité, la flexibilité et la rapidité de la réponse du gouvernement de la ville à l'urgence, dès le début et à mesure du développement de la situation. Mesures concrètes possibles : adaptation temporaire des procédures d'approvisionnement pour s'assurer que les ressources peuvent être déployées au sein de la réponse d'urgence.

Figure 7 : Domaines de la gouvernance de l'urgence : demandes vs connaissances

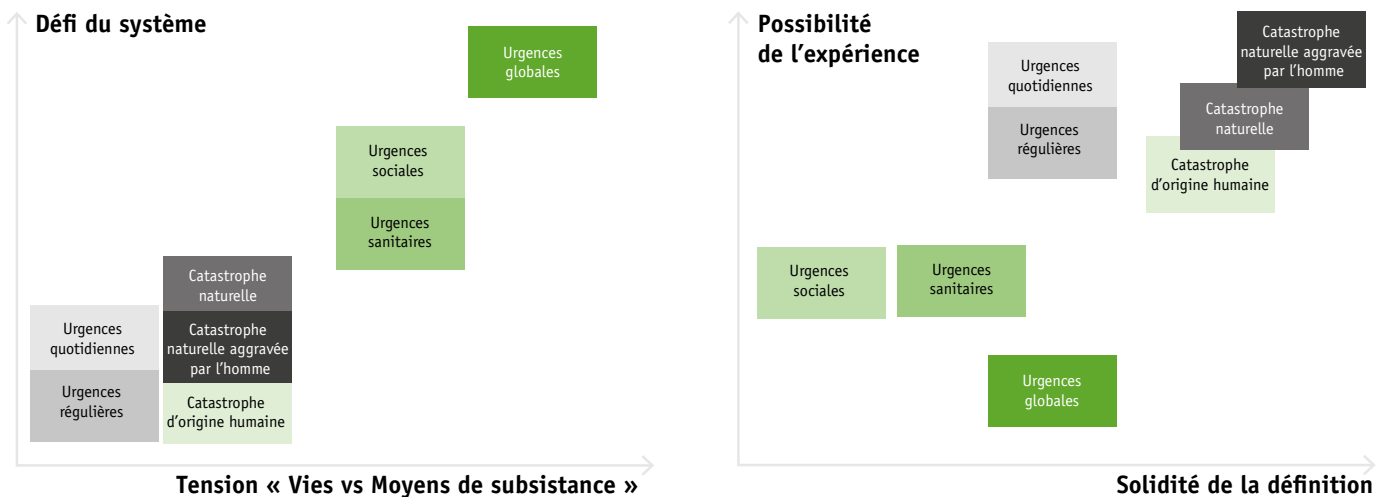




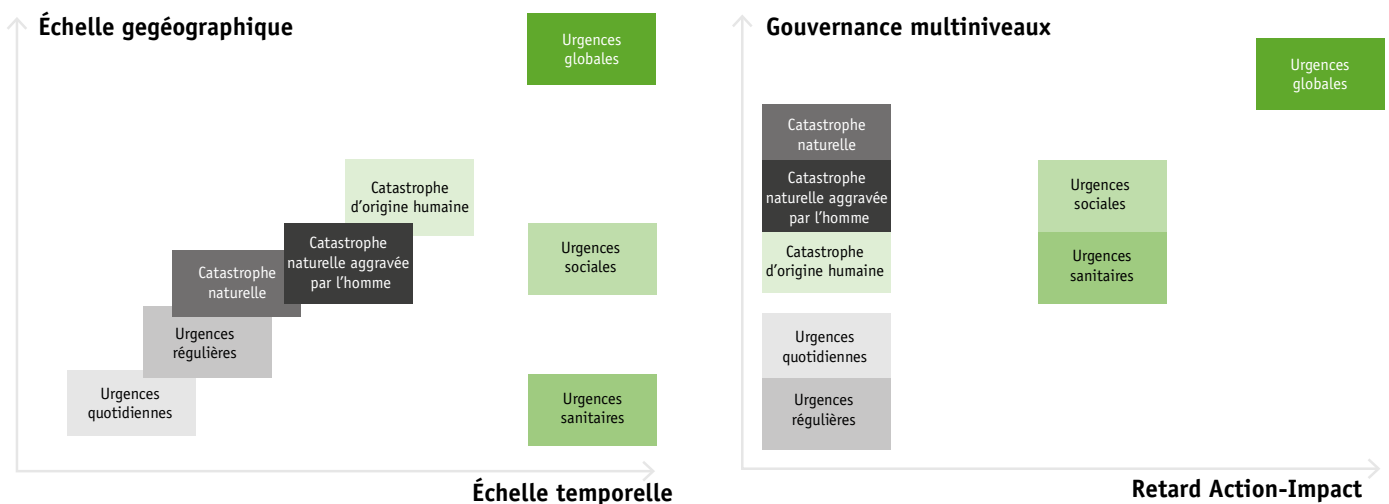
## ANNEXE 1 – POSITIONNEMENT DES URGENCES COMPLEXES

Cette synthèse aborde les caractéristiques importantes des urgences complexes en les cartographiant en fonction d'autres urgences et combinaisons de particularités des urgences. Les urgences complexes sont présentées ici soit comme des urgences mondiales (COVID-19 et changement climatique) soit comme des urgences sociales.

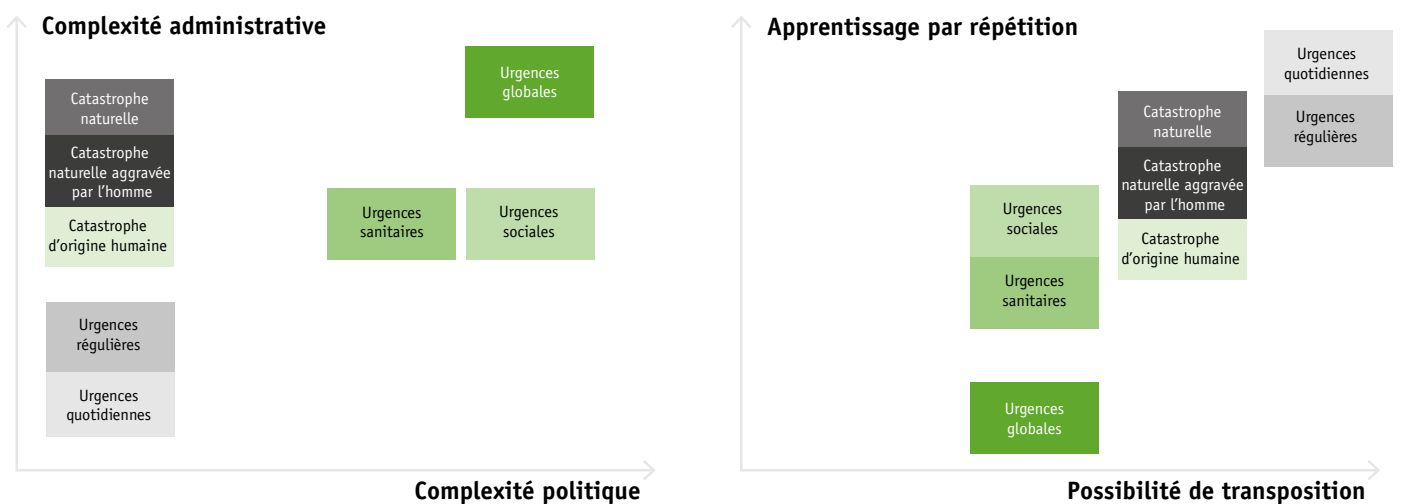
### Principales caractéristiques



### Échelle spatiale et échelle temporelle



### Complexité, apprentissage et possibilité de transposition



## ANNEXE 2 – MODE SITUATION NORMALE ET MODE SITUATION D'URGENCE

**Tableau 2 : Mode situation normale vs Mode situation d'urgence dans le contexte du changement climatique**

Source : basé sur Spratt and Sutton [42]

MODE SITUATION NORMALE	MODE SITUATION D'URGENCE
Les crises sont restreintes dans le mode statu quo	La société s'implique de façon productive dans les crises, mais non en mode panique
Manipulation, déni et « politiques du statu quo »	La situation est évaluée avec une franchise brutale
Aucune menace urgente n'est ressentie	Une mise en danger immédiate ou imminente de la vie, de la santé, des biens ou de l'environnement est ressentie
Le problème n'est pas encore grave	Forte probabilité d'intensification hors de contrôle si aucune action immédiate n'est déployée
Le temps de réponse n'a pas d'importance	La rapidité de la réponse est cruciale
La crise est l'un des nombreux problèmes	La crise est la plus haute priorité
Un marché du travail est en place	Des équipes de projet d'urgence sont mises sur pied et l'économie du travail est instituée
Des restrictions budgétaires apparaissent	Toutes les ressources disponibles/nécessaires sont consacrées à l'urgence et, si nécessaire, les gouvernements empruntent massivement
La communauté et les marchés fonctionnent comme d'habitude	Les fonctions et la consommation non essentielles peuvent être limitées ou rationnées
Le changement se produit lentement en raison de l'inertie systémique	Transition rapide et intensification
Le marché a besoin de dominer les choix et la réflexion de la réponse	Planification, promotion de l'innovation et recherche
Les cibles et objectifs sont déterminés par les compromis politiques	Les cibles et objectifs primordiaux ne sont pas compromis
Il existe une culture du compromis	L'échec n'est pas envisageable
Absence de leadership et les politiques sont contradictoires et graduelles	Le bipartisanisme et le leadership efficace sont la norme

## ANNEXE 3 – ASSEMBLÉES D'URGENCE

Lors d'une crise où l'action urgente est nécessaire, les gouvernements locaux et régionaux seront souvent forcés de prendre des décisions difficiles et d'accepter des compromis considérables. Les impacts de ces décisions sont susceptibles de perdurer longtemps après l'urgence immédiate, et lorsque les décisions sont prises par des groupes fermés de politiciens, elles risquent de négliger les impacts néfastes sur les populations marginalisées et sous-représentées. Une approche décisionnelle se concentrant sur les communautés qui seront celles qui finiront par faire face aux effets de ces décisions accroît la légitimité politique et garantit que les mesures répondront bien aux nécessités locales [43].

L'idée d'une assemblée d'urgence provient de l'approche de l'assemblée des citoyen·ne·s, une forme de débat démocratique dont la popularité n'a cessé de croître ces dernières années. Une assemblée de citoyen·ne·s est constituée d'un groupe-échantillon représentatif de la population, réuni pour discuter d'une question politique et établir une stratégie ou définir des recommandations politiques pour l'aborder.

Les assemblées de citoyen·ne·s sont revenues sur le devant de la scène en 2016, lorsque le modèle a été adopté en Irlande pour traiter d'un certain nombre de questions politiques et constitutionnelles significatives, notamment les lois nationales restrictives sur l'avortement [44]. Après cinq sessions sur le sujet, l'assemblée a décidé que l'amendement constitutionnel interdisant l'avortement n'était pas adéquat et ne devait pas être maintenu dans son intégralité. À la suite de ce vote, le Parlement irlandais a organisé un référendum général sur la question et l'amendement a donc été abrogé dans son intégralité en 2017.

Au vu du succès de l'assemblée des citoyen·ne·s en Irlande dans sa prise de décision sur une question qui était un point de friction politique depuis des décennies, l'assemblée a pris de l'ampleur en tant que modèle pour surmonter les problèmes politiques hautement controversés et redynamiser la participation démocratique. En 2019, en réponse à des mois de manifestations contre l'injustice économique et d'appels à davantage de participation active des citoyen·ne·s dans la prise de décisions, une Convention citoyenne pour le climat a été établie en France, avec pour objectif de concevoir une stratégie de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici à 2030, par rapport à 1990 [45].

Les assemblées de citoyen·ne·s ont également été utilisées par des gouvernements municipaux et régionaux successifs pour aider à mettre au point une réponse à l'urgence climatique inclusive et juste sur le plan social. En juillet 2019, une assemblée des citoyen·ne·s a été réunie dans le borough londonien de Camden, dont les recommandations ont ensuite servi

de base au plan d'action neutralité carbone du borough [46]. Les villes britanniques d'Oxford, Cambridge et Leeds en ont fait autant en organisant leurs propres assemblées ou jurys climat [47-49]. Bien que la nature d'« urgence longue » de l'effondrement climatique se prête particulièrement bien à ces processus qui peuvent s'étirer sur des semaines voire plus, des formes de prises de décision participatives ont également été employées dans le cas d'urgences de survenue rapide, telles que la pandémie actuelle.

En mai, le gouvernement écossais a lancé une plateforme de consultation en ligne sur les approches et les principes pour la prise de décisions liées à la COVID-19 et l'assouplissement des restrictions en matière de confinement. En moins d'une semaine, la plateforme a généré plus de 4 000 idées et presque 18 000 commentaires [50]. Dans la même lignée, la ville de Bordeaux a lancé une consultation publique invitant les habitant·e·s à avancer des idées concernant le confinement actuel [51].

Dans un effort pour faire participer les jeunes à la prise de décisions d'urgence, la municipalité de Lima a organisé une Assemblée virtuelle de la jeunesse COVID-19, ainsi qu'une Commission de leadeuses adolescentes de la métropole de Lima. Plus de 500 adolescent·e·s ont participé au dialogue, qui s'est concentré sur l'impact du virus sur les jeunes filles et les jeunes femmes. Les participant·e·s ont été invité·e·s à formuler des propositions politiques à l'issue de la session [52].

La ville de Bogotá et des organisations partenaires externes ont lancé un marathon de programmation (hackathon) de trois jours avec pour objectif de trouver des solutions de mobilité innovantes via l'externalisation ouverte (crowdsourcing), afin de réduire la transmission du coronavirus dans les réseaux de transport. L'équipe lauréate a développé une plateforme en ligne qui crée un itinéraire de déplacement dans les transports selon la demande de l'utilisateur·ère et son trajet du domicile aux hôpitaux [53].

Alors que les villes et les régions portent leur regard vers la reprise post-COVID-19, certaines donnent aux citoyen·ne·s le pouvoir de concevoir ces stratégies. Au Royaume-Uni, le conseil de la ville de Bristol organise une assemblée de citoyen·ne·s pour mettre au point un plan de reprise post-COVID-19 pour la ville. Dans la tentative de la ville de veiller à une participation inclusive et diverse, une grande enquête a été lancée auprès des habitant·e·s, pour éclairer les objectifs et thématiques de l'assemblée [54]. Une assemblée citoyenne indépendante a également été organisée par des ONG en Oregon en juillet et en août, en vue de formuler des recommandations pour une reprise juste et équitable post-épidémie [55].

## NOTES

<sup>1</sup> [définition plus large] « un événement (...) qui provoque ou menace de provoquer : (a) la mort, des blessures ou tout autre type d'atteinte à la santé de toute personne ; ou (b) la destruction ou l'endommagement de toute propriété ; ou (c) une perturbation des services essentiels ou des services dont bénéficie habituellement la communauté ; ou (d) des dommages à l'environnement, ou à la faune ou la flore » [27].

<sup>2</sup> Le terme de « crise » est employé pour décrire une situation qui « (1) menace les valeurs hautement prioritaires de l'organisation, (2) présente un délai restreint pour formuler la réponse et (3) est inattendue ou non prévue par l'organisation » [4].

<sup>3</sup> Les événements extrêmes font le plus souvent référence à des phénomènes météorologiques inhabituels, dont la fréquence n'a cessé d'augmenter ces dernières années en raison du changement climatique [57]. Toutefois, le terme « événement extrême » a également été appliqué à des événements non liés au climat tels que le terrorisme [58] et les pannes de courant [59] Brosaka et al. définissent un événement extrême comme « un événement dynamique ayant lieu dans un laps de temps limité, qui entrave le fonctionnement d'un ou des systèmes ». Leur définition des événements extrêmes tient donc compte à la fois de l'incident ou de l'élément déclencheur initial et ses impacts [60].

<sup>4</sup> L'OMS définit une catastrophe comme : 1. « Une perturbation grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société, occasionnant des pertes considérables du point de vue humain, matériel, économique ou environnemental, qui dépassent la capacité de la communauté ou de la société affectée à y faire face en ayant recours à ses propres ressources (SIPC). 2. Une situation ou un événement qui dépasse les capacités locales pour y faire face rendant nécessaire le recours à l'aide externe, que ce soit au niveau national ou international (CRED). 3. Un terme décrivant un événement qui peut être défini du point de vue spatial et géographique, mais qui exige des observations pour produire des éléments de preuve. Il implique l'interaction entre un facteur de tension externe et une communauté humaine et il inclut implicitement la notion de non-manœuvrabilité. Le terme est utilisé pour un éventail complet d'activités de réduction des risques, mais il est vraisemblablement le moins adéquat pour la "réponse" » [2].

<sup>5</sup> L'OMS définit les désastres comme des « catastrophes d'une ampleur particulière (bien qu'il n'y ait pas encore eu de tentative connue de les quantifier). Elles ont un "narratif", une valeur descriptive et un objectif de plaidoyer, principalement. Du point de vue conceptuel, le terme est davantage lié aux activités de reconstruction » [2].

<sup>6</sup> Les seuils peuvent être problématiques pour la communication interdisciplinaire et la classification des différents types d'événements. Ils peuvent également être arbitraires dans certains cas [60].

<sup>7</sup> Contrairement aux urgences inhabituelles telles que les catastrophes naturelles ou les actes de terrorisme, chez les urgences complexes, nombre des déclencheurs amenant une réponse humaine immédiate et réflexe sont absents. Elles requièrent donc une évolution de perspective, en passant de réponse aux urgences ex-post (réponse à une catastrophe existante) à ex-ante (réponse anticipée à une catastrophe) [57].

<sup>8</sup> Les grands défis font le plus habituellement référence aux problèmes complexes ayant été identifiés comme priorités pour la recherche, les activités humanitaires ou le gouvernement. Il y a des questions ou des problèmes (1) auxquels il est extrêmement difficile de répondre ou qui sont compliqués à résoudre, mais qui offrent néanmoins l'espoir d'une solution ; (2) dont l'ampleur est globale, ou qui ont des répercussions sur des millions de personnes ; (3) qui exigent un travail entre disciplines et sous-disciplines ;

(4) qui sont bien définis, avec des paramètres de mesure fixés, afin de pouvoir être établis si et quand le défi aura été surmonté ; (5) qui sont compréhensibles dans la mesure où ils captent l'imagination populaire et le soutien politique [61].

<sup>9</sup> Les références fréquemment faites à « neutralité carbone » doivent être éclaircies, en particulier lorsqu'elles s'appliquent aux cibles des villes. En général, « neutralité carbone » signifie que la somme totale des émissions de carbone est en équilibre avec la même quantité de carbone éliminé. Les futures émissions de carbone qui sont inévitables doivent donc être compensées par une quantité égale de carbone extrait de l'atmosphère. La compensation sera coûteuse, mais il n'est pas viable de maintenir les émissions à leurs niveaux actuels. La question subsiste de savoir dans quelle mesure l'élimination du carbone doit se produire sur le territoire d'un gouvernement ciblant la neutralité ou si d'autres gouvernements situés ailleurs pourraient être rémunérés pour y procéder. Le narratif de l'urgence climatique est clair : les cibles de neutralité carbone ne doivent pas empêcher les efforts pour atteindre l'objectif « zéro émission » [62].

<sup>10</sup> Nombre de défenseur·se·s de l'environnement fixent des cibles neutralité carbone pour les pays développés d'ici à 2030 voire 2025, avec des délais plus étendus dans le cas des pays en développement. Chose intéressante, la date ciblée la plus ambitieuse est précisément celle décidée par le Conseil de la ville de Copenhague en 2009 : « une ville neutre en carbone d'ici à 2025 » [22].

<sup>11</sup> Ceci est démontré par exemple par la déclaration « Les villes pour le logement convenable » des gouvernements locaux et régionaux pour le droit au logement et le droit à la ville [63]. La déclaration a été présentée au Forum politique de haut-niveau des Nations unies en 2018 et a été approuvée depuis par 41 villes et entités métropolitaines du monde entier.

En s'appuyant sur le Nouvel agenda d'Habitat III et la démarche de la campagne « Make The Shift » [64], une initiative mondiale sur le droit au logement proposée par l'ex-Rapporteuse spéciale de l'ONU sur le droit au logement, les signataires de la déclaration cherchent à aborder le défi mondial que représente le logement, par le biais de cinq lignes d'action : 1) exiger plus de compétences pour mieux réguler le marché immobilier ; 2) chercher plus de fonds pour améliorer leurs parcs de logements publics ; 3) mettre au point des outils pour co-produire des solutions alternatives de logements public-privé-communautaire ; 4) une planification urbaine qui combine logement convenable et quartiers de qualité, à la fois inclusifs et durables ; et 5) une plus grande coopération et une solidarité au sein des réseaux des villes défendant le logement abordable.

<sup>12</sup> Outre le risque de perdre le focus et l'engagement nécessaires dont a besoin la gouvernance de l'urgence, il existe également le risque de définir trop de défis comme des urgences, ce qui peut mener à ne rien traiter comme priorité absolue ce qui requiert pourtant des réponses rapides et radicales.

<sup>13</sup> Étant donné les facteurs contextuels spécifiques à chaque pays, région et ville, ce cadre n'aborde par les questions de savoir qui, en définitive, définit les rôles et les responsabilités de la gouvernance de l'urgence (à l'échelle régionale et locale).

<sup>14</sup> Alors qu'une réponse aux incidents est relativement claire dans le cas d'une pandémie (réponse à un virus se propageant déjà dans le monde entier), la définition d'incident d'urgence est moins claire dans le cas du changement climatique. Ce document place l'urgence climatique comme une réponse à une crise existante (bien qu'il n'y ait pas d'incident au sens traditionnel du terme) motivée par la prévention de futures catastrophes naturelles aggravées par l'homme (atténuation du changement climatique).

Les inquiétudes quant à l'état de préparation aux inévitables risques climatiques futurs (adaptation conventionnelle au changement climatique) sont des préoccupations de second plan dans le cas des types de réponses à l'urgence climatique abordées ici.

<sup>15</sup> Un état d'urgence est habituellement déclaré lors que les seuils clés garantissant la sécurité ont été dépassés. De son côté, la gouvernance de l'urgence doit prendre fin lorsque les seuils clés sont de nouveau garantis.

<sup>16</sup> Il est également important de noter que le cas d'une urgence climatique est une urgence exceptionnelle. La préparation à la répétition est moins importante qu'un cadre ponctuel adoptable dans différents contextes. Autrement dit, il n'y aura que très peu d'occasions d'apprentissage empirique fondé sur les récurrences à un endroit mais des enseignements considérables pourront être tirés en termes de transposition à un autre contexte de région/ville.

<sup>17</sup> Le paradoxe de la réponse décrit une situation où l'action radicale évite la catastrophe en laissant l'urgence invisible. Ceci peut poser un défi aux gouvernements car cela peut renforcer la conception des citoyen·ne·s selon laquelle l'urgence n'a jamais existé en premier lieu.

<sup>18</sup> L'Initiative sur la gouvernance de l'urgence a mené une enquête auprès de 57 fonctionnaires de gouvernements locaux et régionaux pour comprendre les demandes en connaissances et informations relatives à chacun de ces domaines de la gouvernance de l'urgence. Les finances et les ressources sont apparues comme les domaines clés où les informations étaient les plus nécessaires. L'importance des ressources universitaires abordant ces domaines de la gouvernance de l'urgence dérive d'un balayage des ressources de la base de données Google Scholar, sur la période 2000-2020. Les mots-clés de recherche utilisés ont été les noms des domaines de la gouvernance de l'urgence combinés à « gouvernance de l'urgence » (emergency governance) ou « gouvernance de crise » (crisis governance). C'est le domaine des finances et des ressources qui a donné le plus de résultats, indiquant des niveaux considérables d'attention universitaire également portée à cette question.

## BIBLIOGRAPHIE

1. ReliefWeb, *Glossary of Humanitarian Terms*. 2008.
2. Organisation mondiale de la santé. *Definitions: emergencies*. 2020; disponible à l'adresse : <https://www.who.int/hac/about/definitions/en/>.
3. Initiative sur la gouvernance de l'urgence, *Note d'analyse #01 Outils de suivi pertinents du COVID-19 pour la gouvernance urbaine et territoriale*. 2020.
4. Hermann, Charles F., *Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations*. *Administrative Science Quarterly*, 1963. 8(1): p. 61.
5. Crisis, *Oxford Pocket Dictionary*. 1992, Oxford: Oxford University Press.
6. Sandford, Alasdair, *Coronavirus: Half of humanity now on lockdown as 90 countries call for confinement*, in *Euronews*. 2020.
7. Shaban, Abdur Rahman Alfa, *Ethiopia coronavirus: Key updates between March 16 - May 16*, in *Africa News*. 2020.
8. Bula, Frances, *What does declaring a state of emergency mean for a city?*, in *The Globe and Mail*. 2020.
9. Municipalité de São Paulo, *La municipalité de São Paulo reconnaît l'état de calamité pour garantir les actions de lutte contre le coronavirus*. 2020.
10. Scalzaretto, Natalia, *Following federal government, Sao Paulo state to declare public calamity*, in *The Brazilian Report*. 2020.
11. Republic of South Africa, *Disaster Management Act*. 2002.
12. Municipalité métropolitaine d'Izmir, *La municipalité métropolitaine d'Izmir introduit la directive « Municipalisme de crise » pour lutter contre la pandémie de COVID-19*. 2020.
13. Gouvernement de l'Inde, *The Epidemic Diseases Act*. 1897.
14. James, Kevin, *Covid-19 and the need for clear centre-state roles*. 2020, Vidhi Centre for Legal Policy.
15. Pidd, Helen and Walawalkar, Aaron, *Northern mayors accuse government of southern bias in lockdown rules*, in *The Guardian*. 2020.
16. Raphael, Minderm, *In Spain, Madrid's highest court annuls a federal lockdown*, in *The New York Times*. 2020.
17. Al Jazeera *Spain imposes state of emergency on Madrid to curb virus spread*. 2020.
18. Climate Emergency Declaration. *Climate emergency declaration in 1,799 jurisdictions and local governments cover 820 million citizens*. 2020; disponible à l'adresse : <https://climateemergencydeclaration.org/climate-emergency-declarations-cover-15-million-citizens/>.
19. Municipalité de Constance, *Klimanotstand Ratsbeschluss und verabschiedete Resolution vom 2. Mai 2019*. 2019.
20. Hidalgo, Anne and Garcetti, Eric, *The Global Green New Deal: Join us in creating the future we want C40*, Éditeur. 2019.
21. UNCTAD, *Trade and Development Report 2019: Financing a Global Green New Deal*. 2019.
22. C40. *Mayors Announce Support For Global Green New Deal; Recognize Global Climate Emergency*. 2019; disponible à l'adresse : [https://www.c40.org/press\\_releases/global-gnd](https://www.c40.org/press_releases/global-gnd).
23. Conseil de la ville de Bristol. *Climate Emergency - The Mayor's Response*. 2019; disponible à l'adresse : <https://democracy.bristol.gov.uk/documents/s34127/Climate%20Emergency%20-%20The%20Mayors%20Response.pdf>.
24. City News Service, *New Department is Set to Assist Communities Affected by Climate Change*, in *NBC News*. 2019.
25. Conseil de la ville de New-York, *Resolution declaring a climate emergency and calling for an immediate emergency mobilization to restore a safe climate*. 2019, Legislative Research Centre: New York.
26. GLA, *Zero carbon London: A 1.5°C compatible plan*. 2018.
27. Turney, Chris, *Sydney declares a climate emergency – what does that mean in practice?*, in *The Conversation*. 2019.
28. Ville de Darebin, *Framework for Effective Local Government Climate Emergency Response*. 2018.
29. Conseil de la ville de San Diego, *Ordinance to declare a shelter crisis in the city of San Diego*. 2015.
30. Conseil national pour la santé des sans-abris, *Homeless States of Emergency: Advocacy Strategies to Advance Permanent Solutions*. 2020.
31. Bureau du gouverneur de l'état de Hawaï, *Seventh Supplementary Proclamation*. 2019.
32. Holland, Gale, L.A. *County Supervisory Mark Ridley-Thomas and City Councilman Joe Buscaino want Gov. Gavin Newsom to declare an emergency on California homeless*, in *The San Diego Union Tribune*. 2019.
33. Wogan, J.B., *Why governments declare a homeless state of emergency*, in *Governing*. 2015.
34. Holland, Gale, *Some L.A. officials want a state of emergency declared as homelessness crisis worsens*, in *The San Diego Union Tribune*. 2019.
35. Keyes, Scott, *Hawaii follows Los Angeles in declaring state of emergency over homelessness*, in *The Guardian*. 2015.
36. Waugh, William L., Jr., *Living with hazards, dealing with disasters: an introduction to emergency management 2000*, Armonk, NY: Sharpe Publishers.
37. Centre for Public Impact, *Finding a more human government*. 2018.
38. Hu, Qian and Kapucu, Naim, *Information Communication Technology Utilization for Effective Emergency Management Networks*. *Public management review*, 2016. 18(3): p. 323-348.
39. McGuire, Michael and Silvia, Chris, *Does Leadership in Networks Matter? Public performance & management review*, 2009. 33(1): p. 34-62.
40. The Inter-Agency Standing Committee, *About the IASC*. 2020.
41. UNCHR, *Emergency Handbook: Cluster Approach (IASC)*. 2020.
42. Spratt, David and Sutton, Phillip, *Climate code red*. 2008: David Spratt.
43. *Involve Build back with: Involving communities in the COVID-19 response and recovery*. 2020.
44. The Citizens' Assembly, *The Citizens' Assembly*. 2020.
45. Convention Citoyenne pour le Climat, *La Convention Citoyenne pour le Climat, c'est quoi ? 2020*.
46. Conseil de Camden, *Climate Crisis*. 2020.
47. Conseil de la ville d'Oxford, *Oxford Citizens Assembly on Climate Change 2020*.
48. Consult Cambs, *Greater Cambridge Citizens' Assembly*. 2020.
49. Commission Climat de Leeds, *Leeds Climate Change Citizens' Jury: FAQs*. 2020.
50. Gouvernement écossais, *Coronavirus (COVID-19): Framework for decision making - overview of engagement*. 2020.
51. Euro Cities, *Bordeaux - Dialogues citoyens*. 2020.
52. Latinno, *COVID-19 Virtual Youth Assembly*. 2020.
53. Latinno, *#MOVID19*. 2020.
54. Conseil de la ville de Bristol, *Your city our future citizen survey*. 2020.
55. Orgeon's Kitchen Table, *The first Oregon Citizen's Assembly 2020*.
55. Association des gouvernements locaux d'Australie, *Local Government Emergency Management Framework*. 2019; disponible à l'adresse : [https://www.lga.sa.gov.au/\\_\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0032/472568/ECM\\_672733\\_v18\\_Local-Government-Emergency-Management-Framework-2019-update.pdf](https://www.lga.sa.gov.au/___data/assets/pdf_file/0032/472568/ECM_672733_v18_Local-Government-Emergency-Management-Framework-2019-update.pdf)
56. Gilbert, Daniel, *Global Warming and Psychology*, in *Harvard Thinks Big* 2010. 2010.
57. GIEC, *Résumé à l'intention des décideurs sur le réchauffement planétaire de 1,5 °C*. 2018.
58. Comfort, Louise K. *Managing Intergovernmental Responses to Terrorism and Other Extreme Events*, in *The Journal of Federalism* 32(4). 2002.
59. Albeverio, Sergio., Jentsch, Volker., Kantz, Holger. (Eds.) *Extreme Events in Nature and Society*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag. 2006.
60. Broska, Lisa Hanna., Poganietz, Witold-Roger., Vögele, Stefan. *Extreme events defined: A conceptual discussion applying a complex systems approach*, in *Futures* 115. 2020
61. Gould, Michael. *GIScience Grand Challenges*. 2010; disponible à l'adresse : <https://www.esri.com/news/arcuser/1010/files/geochallenges.pdf>
62. Silk, Ezra. *Victory Plan. The Climate Mobilization*. 2016; disponible à l'adresse : <https://www.theclimatemobilization.org/resources/whitepapers/victory-plan/>
63. Les villes pour le logement convenable, *Déclaration municipaliste des gouvernements locaux pour le droit au logement et le droit à la ville*. 2018, disponible à l'adresse : <https://citiesforhousing.org/fr/#section--0>
64. The Shift. *The global movement to secure the human right to housing*. 2020; disponible à l'adresse : <https://www.make-the-shift.org/>



LSE Cities  
London School of Economics and Political Science  
Houghton Street  
London WC2A 2AE  
United Kingdom  
LSE.Cities@lse.ac.uk  
lse.ac.uk/cities

Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU)  
Secrétariat mondial  
Carrer Avinyó, 15  
08002 Barcelona  
Espagne  
info@uclg.org  
uclg.org

Secrétariat général de Metropolis  
Carrer Avinyó, 15.  
08002 Barcelona  
Espagne  
metropolis@metropolis.org  
metropolis.org

## Initiative sur la gouvernance de l'urgence

**Équipe de LSE :** Philipp Rode, Nuno F. da Cruz, Catarina Heeckt, Rebecca Flynn, Bethany Mickleburgh, Alexandra Gomes, Mirjam Sagi, Emily Cruz, Noah Powers, Talia Calnek-Sugin

**Équipe de CGLU :** Edgardo Bilsky, Ainara Fernández Tortosa, Anna Calvete Moreno, Claudia García, José Álvarez, Alejandra Salas

**Équipe de Metropolis :** Oscar Chamat, Luca Arbau, Marta Briones, Lia Brum, Silvia Llorente, Agnès Bickart, Hélène Jourdan, Teresa Oliver.

**Membres du Comité directeur :** Emilia Sáiz, Edgardo Bilsky, Sithole Mbangi, Octavi de la Varga, Oscar Chamat, Rahmatouca Sow, Ricky Burdett, Jo Beall, Philipp Rode

**Groupe consultatif :** Julien Baskin, Somsook Boonyabanha, Diane Davis, Eric Huybrechts, Jorge Pérez-Jaramillo, Naim Kapucu, Susan Parnell, Aromar Revi, Tony Travers, Lorena Zárate

## Conception graphique

Atelier Works

Ce document d'orientation entend servir de base aux discussions. Bien que tous les efforts possibles aient été faits pour garantir l'exactitude du contenu de ce rapport, les auteur·rice·s et/ou LSE Cities, CGLU et Metropolis ne sauraient être tenu·e·s responsables de toute perte ou dommage qui pourrait éventuellement résulter de l'utilisation de la présente publication.

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 et sous aucun CGLU, Metropolis et LSE Cities 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.

