

GOUVERNANCE MULTINIVEAU ET COORDINATION FACE À LA CRISE DU COVID-19

Gouvernance de l'urgence dans les villes et les régions

Décembre 2021



PRÉSENTATION DE LA NOTE D'ANALYSE N° 04

La présente note d'analyse met l'accent sur la gouvernance multiniveau et la coordination des mesures d'urgence face à la pandémie de COVID-19. La section 1 s'appuie sur l'analyse d'études de cas, portant sur 15 réponses à la pandémie au niveau national, permettant d'évaluer la place des collectivités territoriales dans le cadre des interventions de crise. Le reste du document s'appuie sur des recherches et des ateliers menés par l'Initiative sur la gouvernance de l'urgence (EGI) entre avril et juin 2021. Vous trouverez d'autres détails sur ces ateliers dans le Document d'orientation n°4 - Gouvernance de l'urgence multiniveau : pour des réponses mieux adaptées et plus flexibles.

Cette publication est la quatrième de la série de notes d'analyses de l'Initiative. Ces notes, basées sur des données empiriques, sont publiées parallèlement aux Documents d'orientation stratégique, qui sont de nature plus prospective et qui avancent des recommandations, suggèrent des programmes de réforme, proposent des innovations en matière de gouvernance et ouvrent des perspectives.

Principales conclusions

- Les urgences complexes peuvent être déclarées officiellement, rhétoriques ou simplement gérées en pratique, à différents niveaux de gouvernement, mais la répartition typique des responsabilités attribue généralement des rôles stratégiques au gouvernement de plus haut niveau et des responsabilités opérationnelles aux collectivités territoriales.
- Tous les domaines de la gouvernance de l'urgence sont touchés par la gouvernance multiniveau. Toutefois, la coordination et l'intégration entre les différentes unités gouvernementales, la capacité administrative et la résilience organisationnelle, ainsi que l'intervention locale et l'orientation stratégique, sont particulièrement affectées par les transferts de pouvoir et de compétences et les besoins de coordination.
- La capacité des collectivités territoriales à influencer les stratégies en matière de mesures d'urgence est largement déterminée par les modèles préexistants de décentralisation. Les pays fédéraux, et en particulier ceux dont les villes et les régions ont des niveaux élevés d'autonomie, ont tendance à maintenir une approche décentralisée plus forte lorsqu'ils gèrent des situations d'urgence complexe.
- Les urgences complexes peuvent conduire à des processus de centralisation ou de décentralisation du pouvoir et des compétences. Les données indiquent que, durant la gestion de la crise de COVID-19, la tendance mondiale a été de centraliser les prises de décisions et politiques publiques liées à la santé et, dans certaines régions, cette recentralisation s'est étendue au développement économique et aux services publics. D'autre part, les secteurs de la sécurité et de l'environnement ont été plutôt sujets à des processus de décentralisation, tandis que les transports urbains ont connu des transferts de compétences allant dans les deux sens. L'impact de la pandémie sur la répartition verticale du leadership politique a donc été très hétérogène, tant entre secteurs d'intervention qu'entre pays, et s'est souvent accompagné d'effets indirects en raison des contraintes qui ont pesé sur les budgets.
- La pandémie de COVID-19 a imposé la mise en place d'un éventail de mécanismes de coordination, notamment en lien avec la mise en œuvre de stratégies centralisées de gestion de l'urgence, les technologies de l'information et de la communication et la concentration des pouvoirs exécutifs.

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.



Suède
Sverige

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.



1. GOUVERNANCE MULTINIVEAU ET URGENCES COMPLEXES

1.1. DÉCLARATIONS D'URGENCE ET COMPÉTENCES

Quatre façons différentes de gérer les urgences et de communiquer à leur sujet sont utilisées par les gouvernements :

1. Déclarations d'urgence formelles : il s'agit de déclarations officielles concernant des situations extraordinaires (urgence, catastrophe, désastre), conformes aux cadres juridiques et constitutionnels de la gouvernance de l'urgence. Dans de nombreux pays, des dispositions constitutionnelles existent pour gérer les états d'urgence les plus extrêmes. Ces dispositions déclenchent souvent certains pouvoirs d'urgence, généralement conférés au niveau exécutif du gouvernement. Les états d'urgence sont historiquement associés à l'autoritarisme et aux violations des libertés civiles. L'utilisation de cette forme de législation d'urgence est donc généralement assez rare. Pour les événements moins extrêmes, la plupart des pays ont également des cadres juridiques permettant aux gouvernements nationaux et/ou locaux d'adopter des déclarations d'urgence, sans que cela n'entraîne l'activation de pouvoirs d'urgence. Les déclarations officielles d'urgence sont le plus souvent effectuées en réponse à des urgences à court terme, qu'il s'agisse d'urgence de routine ou non.

2. Déclarations d'urgence politiques : il s'agit de déclarations politiques, émises par la classe politique, le parlement et/ou d'autres organes du gouvernement, qui constituent un appel à l'action et non un nouveau cadre juridique d'intervention du gouvernement. De nombreuses déclarations d'urgence climatique entrent dans cette catégorie. Les déclarations d'urgence politiques sont l'expression d'une volonté et d'un engagement politiques, et conduisent fréquemment à la publication d'un programme d'action, d'un livre vert ou blanc et/ou à la création de commissions ou d'assemblées pour élaborer des stratégies spécifiques face à l'urgence en question.

3. Déclarations d'urgence rhétoriques : dans ce cas, les situations d'urgence sont déclarées sans activer de loi d'urgence et sans conséquences politiques. Elles prennent la forme de déclarations publiques exprimant un sentiment d'urgence. Les déclarations rhétoriques sont généralement utilisées dans les situations où il n'est pas nécessaire de déployer de larges pouvoirs d'urgence, en particulier pour les urgences imposant de longs délais de réponse ou lorsque le processus politique ne permet aucune forme de déclaration politique.

4. Mesures d'urgence : pour finir, la situation d'urgence peut donner lieu à une action rapide et radicale du gouvernement. Elle n'est pas nécessairement déclarée via des mécanismes formels et ne fait parfois même pas l'objet d'une annonce rhétorique ou d'une déclaration politique, mais la portée et la rapidité des mesures sont évidentes. Par exemple, de nombreuses municipalités scandinaves prennent des mesures ambitieuses pour faire face à la crise climatique, mais seule une poignée d'entre elles [a déclaré une urgence climatique](#). En outre, la [Constitution suédoise](#) ne permet pas au gouvernement de déclarer un état d'urgence en temps de paix. En conséquence, de nombreuses mesures prises par le pays contre l'épidémie de COVID-19 se sont fondées sur les recommandations des agences nationales plutôt que sur des réglementations et des mesures strictes.

Les pouvoirs d'urgence sont habituellement réservés aux gouvernements nationaux, mais les collectivités territoriales de certains pays fédéraux y ont également accès. En [Éthiopie](#) et aux [États-Unis](#) notamment, les États fédérés peuvent imposer un état d'urgence pour étendre leur pouvoir exécutif. Toutefois, de façon générale, les déclarations officielles d'urgence ou de catastrophe des collectivités locales sont conformes aux cadres nationaux de gestion de l'urgence, tels que le [Disaster Management Act en Afrique du Sud](#) ou en [Inde](#), ou le [Civil Contingency Act](#) au Royaume-Uni. Ces déclarations peuvent débloquer certains pouvoirs d'urgence, comme le pouvoir d'ordonner des évacuations ou de contourner les processus d'approvisionnement ordinaires, mais ces ils sont prédéterminés et limités – et donc distincts de l'extension générale du pouvoir exécutif qui s'applique dans le cadre d'un état d'urgence national.

1.2. RÔLES DES GOUVERNEMENTS NATIONAUX ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES :

Dans les cadres conventionnels de gestion des urgences routinières et non routinières ([voir le Document d'orientation n° 2](#)), les collectivités territoriales sont généralement les premiers à intervenir, ce qui implique d'évaluer la situation, de contenir les dommages et de fournir des soins immédiats aux personnes touchées.

Lorsque l'urgence submerge la capacité d'intervention des collectivités territoriales, les gouvernements nationaux sont en mesure d'intervenir et de prendre en charge la coordination des interventions. Généralement, dans les situations les plus extrêmes, les gouvernements nationaux ont le pouvoir légal de déclarer un « état d'urgence », accordant à l'exécutif des pouvoirs étendus pour prendre des mesures immédiates qui peuvent impliquer le contournement du pouvoir législatif, des dérogations aux droits et libertés fondamentaux, et la recentralisation significative des pouvoirs et compétences au niveau national jusqu'à ce que l'urgence soit sous contrôle.

1.3. DOMAINES DE LA GOUVERNANCE DE L'URGENCE IMPACTÉS PAR LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU

La Figure 3 illustre la relation entre les différents domaines de gouvernance des urgences (définis et détaillés dans le [Document d'orientation n° 1](#)) et la gouvernance multiniveau dans le contexte de la réponse aux urgences complexes. Cette vue d'ensemble est basée sur des estimations de l'équipe de recherche de l'Initiative, concernant le niveau d'influence entre les différents domaines de gouvernance de l'urgence d'une part, et deux dimensions de la gouvernance multiniveau d'autre part : le transfert des pouvoirs (politiques, fiscaux et administratifs) entre les différents niveaux de gouvernement et la coordination (verticale, sectorielle et territoriale) des interventions d'urgence.

Par définition, le domaine de la gouvernance de l'urgence le plus touché par les accords de gouvernance multiniveau est la coordination et l'intégration des différents niveaux et unités de gouvernement. Les situations d'urgence complexe comme la pandémie de COVID-19 illustrent [les tests de stress](#) que subit la coordination verticale, sectorielle et territoriale dans le cadre des interventions d'urgence, en raison des tensions entre urgence et efficacité d'une part, et dialogue et engagement multipartite d'autre part. Les autres domaines qui ont une

Figure 1 : Impacts de la gouvernance multiniveau sur certains domaines de la gouvernance de l'urgence

Influence sur les différents domaines de la gouvernance d'urgence et transferts des pouvoirs et de la coordination dans le cadre de la gouvernance d'urgence multiniveau. Sur la base des estimations de l'équipe de recherche de l'Initiative.

	TRANSFERTS DE POUVOIRS			COORDINATION		
	Politiques	Fiscaux	Administratifs	Verticale	Sectorielle	Territoriale
Intégration et coordination entre niveaux et unités de gouvernement	3	3	3	3	3	3
Capacités administratives et résilience organisationnelle	3	2	2	3	3	2
Réponse et orientation stratégique au niveau local	3	2	2	3	3	3
Autorité et leadership	3	2	2	2	2	2
Cadres légaux et arrangements constitutionnels	3	2	3	3	1	2
Démocratie et représentation	3	2	2	3	1	2
Technologies de l'information et gestion des données	1	1	2	3	3	2
Coopération et collaboration multi-acteurs	2	1	1	2	3	3
Communication et consultation	3	1	1	2	3	2
Genre et gouvernance	3	1	1	2	2	2
Transparence, reddition de comptes et intégrité	2	1	2	1	1	1

1 Impact indirect
 2 Impact direct dans certains cas
 3 Impact direct dans la majorité des cas

influence sur – et sont influencés par – la gouvernance multi-niveaux incluent les capacités administratives et la résilience organisationnelle, la réponse et l'orientation stratégique au niveau local, ainsi que l'autorité et le leadership.

Dans les sections suivantes, la présente Note d'analyse s'attache à examiner les mesures d'urgence prises face à la pandémie de COVID-19, afin d'illustrer le rôle des différents niveaux de gouvernement dans la prise de décisions stratégiques et l'adoption de mécanismes de coordination verticale.

2. INFLUENCE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Au total, 14 études de cas ont été examinées dans un échantillon d'États fédéraux, unitaires et quasi fédéraux, afin d'analyser l'influence des collectivités territoriales dans les structures nationales de réponse à la pandémie de COVID-19. La liste complète des pays ainsi qu'une évaluation de leurs systèmes de mesures d'urgence multiniveau sont présentées dans le tableau 1. Les sources et une analyse plus détaillée figurent en annexe.

Comme il fallait s'y attendre, la capacité des collectivités territoriales à influencer et diriger la réponse à la crise de

la COVID-19 dans leurs circonscriptions suit, en grande majorité, les modèles préexistants de décentralisation. Dans les pays fédéraux, les collectivités locales étaient susceptibles d'avoir un degré formel d'influence élevé sur la prise de décisions en matière de stratégie d'urgence au niveau national, et beaucoup plus susceptibles de jouir de l'autonomie nécessaire pour imposer des mesures de confinement et autres mesures de contrôle des contaminations dans leurs circonscriptions.

Tous les pays fédéraux de l'échantillon avaient une autonomie suffisamment importante pour diriger les mesures d'urgence sur les territoires des collectivités locales, mais des variations ont pu être observées en ce qui concerne le niveau d'engagement du gouvernement national dans l'orientation et la coordination des mesures infranationales. En Allemagne, par exemple, des réunions régulières ont été organisées entre les gouvernements des Länder et les autorités fédérales pour discuter de la stratégie et la coordonner. Les gouvernements des Länder et les collectivités locales étaient également en contact régulier. En Australie, les dirigeants des États et des territoires étaient représentés au Conseil national, un forum fondé par le Premier ministre pour déterminer la réponse à apporter à la pandémie de COVID-19. Dans ces cas-là, une certaine cohérence existait entre les restrictions régionales liées à la pandémie et les canaux créés et formalisés pour mener à bien la coordination horizontale et verticale.

Dans d'autres pays fédéraux, les gouvernements nationaux n'ont pas joué un rôle fort de coordination. Au Brésil et aux États-Unis, par exemple, la coordination des réponses au niveau de l'État national était faible, et les collectivités territoriales et les États fédérés avaient un faible degré d'influence sur la stratégie d'urgence décidée au niveau national, en partie à cause des climats politiques polarisés dans ces deux pays. La réponse à la pandémie au Brésil et aux États-Unis a été très politisée, le président Trump et le président Bolsonaro étant réticents à l'introduction de mesures restrictives de contrôle des contaminations et opposés aux mesures de confinement et à l'obligation du port du masque introduites au niveau fédéral. Compte tenu de cette situation, certains États se sont mis d'accord indépendamment du niveau national, pour coordonner les restrictions entre eux. Les États de Californie, de Washington et de l'Oregon, par exemple, ont créé un pacte en avril 2020 pour collaborer et coordonner les mesures d'urgence, tandis que les gouverneurs de certains États du Brésil se sont réunis pour faire pression sur le président afin d'imposer un confinement national.

En revanche, les collectivités territoriales de la plupart des pays unitaires étudiés ont eu un faible contrôle de la riposte face à la pandémie dans leurs circonscriptions, les mesures de contrôle

des contaminations et les confinements étant décidés presque exclusivement au niveau national.

Toutefois, le niveau d'influence des collectivités locales sur la stratégie nationale de lutte contre la pandémie dans les pays unitaires a été variable. Alors que les collectivités territoriales du Royaume-Uni et de l'Égypte ont été laissées en marge des comités consultatifs nationaux et des organes de décision, les municipalités du Chili étaient représentées au Comité social national de lutte contre la COVID-19, et, en Corée du Sud, au plus fort de la pandémie, les districts et les régions étaient représentés aux réunions quotidiennes du Siège central des mesures de sécurité et de prévention des catastrophes.

La place accordée aux collectivités territoriales dans les structures d'intervention face à la pandémie a été principalement influencée par les niveaux préexistants de décentralisation, mais les rivalités politiques et les engagements au niveau national ont également constitué des facteurs d'influence majeurs. Malgré une structure nationale unitaire, les collectivités territoriales de Corée du Sud, par exemple, ont sans doute eu plus d'influence formelle sur les réponses stratégiques au niveau national que les États fédérés des États-Unis.

Tableau 2 : Exemples de transfert de pouvoirs entre les niveaux de gouvernement, liés aux interventions d'urgence lors de la pandémie de COVID-19

Type d'Etat	Pays	« Centre de commandement » d'urgence – organe de coordination au niveau national	Niveau d'influence des collectivités territoriales sur les prises de décision au niveau national	Niveau d'autonomie des collectivités territoriales en matière de réponse à la crise au sein de leurs circonscriptions
Fédéral	États-Unis	Agence fédérale de gestion des urgences, Centre de contrôle des maladies	faible degré d'influence [1]	degré significatif d'autonomie
	Suisse	Cellule de crise du coronavirus du Conseil fédéral (mars-juin 2020)[2]	degré d'influence significatif [3]	degré significatif d'autonomie
	Allemagne	Ministère fédéral de la Santé [4]	degré d'influence significatif [5] [6]	degré significatif d'autonomie [7]
	Inde	Autorité nationale de gestion des catastrophes [8]	degré d'influence moyen [9]	degré significatif d'autonomie [10]
	Éthiopie	Comité ministériel national de lutte contre la COVID-19	faible degré d'influence [11]	degré significatif d'autonomie [12]
	Brésil	Groupe exécutif interministériel sur les urgences de santé publique d'importance nationale et internationale [13]	faible degré d'influence [14]	degré significatif d'autonomie [15]
	Australie	Cabinet national	degré d'influence significatif [16]	degré significatif d'autonomie [17]
Unitaire	France	Cellule interministérielle de crise	faible degré d'influence [18]	degré moyen d'autonomie [19]
	Royaume-Uni	Agence britannique de sécurité sanitaire [20]	faible degré d'influence [21]	faible degré d'autonomie [22]
	Chili	Bureau national d'urgence du ministère de l'Intérieur (ONEMI)	degré d'influence moyen [23]	faible degré d'autonomie [24]
	Corée du Sud	Siège central de sécurité et de prévention des catastrophes	degré d'influence moyen [25]	faible degré d'autonomie [26]
	Égypte	"Comité supérieur pour la gestion de la crise du nouveau coronavirus"	faible degré d'influence [27]	faible degré d'autonomie
Quasi fédéral	Espagne	Ministère de la Santé	degré d'influence moyen [28]	degré moyen d'autonomie [29]
	Afrique du Sud	Conseil national de commandement contre le coronavirus [30]	faible degré d'influence [31]	faible degré d'autonomie [32]

3. TRANSFERT DES POUVOIRS PAR SECTEUR PUBLIC

L'impact général des situations d'urgence sur la gouvernance multiniveau est souvent protéiforme et dynamique, certains secteurs étant plus touchés que d'autres. Les pouvoirs et responsabilités sont parfois transférés d'un niveau de gouvernement à l'autre tout au long de la période d'urgence.

Le tableau 2 présente des exemples de centralisation ou de décentralisation des pouvoirs et compétences, liés à la gestion de la pandémie de COVID-19, dans certains secteurs clés de l'action publique. Bon nombre des effets de ces processus sont indirects et peuvent mettre des années à se développer pleinement. Les confinements, par exemple, ont généralement été décidés au niveau national et pourraient, potentiellement, avoir un impact significatif sur l'aménagement futur des villes si les tendances en matière de travail à distance et de localisation s'avèrent durables. Bien que cela ne traduit pas une centralisation formelle des responsabilités en matière d'aménagement du territoire (généralement au niveau infranational), les expériences de confinement sont susceptibles d'influencer considérablement l'aménagement des territoires à l'avenir. Cela peut être considéré comme une centralisation indirecte, car les choix futurs des collectivités territoriales dans ce secteur pourraient être contraints.

Les confinements et les interdictions des rassemblements publics décidés au niveau national ont également eu un impact majeur sur les finances de certains secteurs, notamment la culture et les transports. Lorsque ces secteurs sont gérés au

niveau infranational, les restrictions liées aux confinements peuvent indirectement contribuer à la centralisation des prises de décision concernant ces secteurs, par le biais de contraintes financières. Au Royaume-Uni, par exemple, les compagnies de transport ont été contraintes de faire appel au gouvernement national pour se renflouer, en raison de la pression financière exercée par la réduction du nombre de passagers pendant les confinements. Les fonds de relance ont été accordés sous certaines conditions politiques, ce qui a entraîné une centralisation du contrôle de certains aspects du secteur des transports. La centralisation indirecte peut également s'effectuer par le biais des gouvernements nationaux, qui imposent des actions dans des secteurs dont les collectivités territoriales ont la responsabilité principale. Les exigences nationales qui ont une incidence sur les régimes de dotation en personnel ou les protocoles de nettoyage dans les établissements de soins, ou encore les mesures de fermeture des établissements d'enseignement, sont autant de formes de centralisation indirecte.

La forme la plus importante de centralisation dans le cadre de la réponse à la pandémie a généralement été constatée dans le secteur de la santé. Comme l'indique le tableau 2, selon une enquête de l'OCDE, les décisions et pouvoirs concernant les soins de santé ont été plus fréquemment recentralisés que décentralisés. La moitié des pays étudiés ont modifié la répartition des responsabilités en matière de soins de santé pendant la pandémie, la majorité optant pour des processus de centralisation. Certains pays ont centralisé certaines activités de santé et en ont décentralisé d'autres, mais les cas de décentralisation générale des soins de santé restent rares.

Tableau 2 : Exemples de transfert de pouvoirs entre les niveaux de gouvernement, liés aux interventions d'urgence lors de la pandémie de COVID-19

Secteur	Effets de décentralisation/centralisation
Santé	Centralisation : Selon une <u>enquête</u> menée par l'OCDE en juin 2020 auprès de 18 pays, la recentralisation des concernant les soins de santé a été plus fréquente que leur décentralisation. La moitié des pays étudiés ont modifié la répartition des responsabilités en matière de soins de santé pendant la pandémie, soit en les décentralisant, soit en les recentralisant. Parmi ces pays, la majorité a répondu à la crise en centralisant, dans une certaine mesure, les décisions et pouvoirs en matière de soins de santé. Par exemple, en Allemagne, le Bundestag a <u>modifié la loi sur la protection contre les contaminations</u> à la mi-mars, pour étendre les pouvoirs du ministère fédéral de la Santé, lui permettant de redistribuer le personnel médical dans toute la fédération, entre autres. Certains pays ont réagi en centralisant certaines activités de soins de santé et en ont décentralisé d'autres. Les processus de décentralisation générale des soins de santé sont rares.
Culture	Centralisation : La fermeture des lieux culturels a généralement été décidée au niveau national. En Belgique, où le secteur culturel est <u>fortement décentralisé</u> , les musées et autres lieux ont été <u>obligés de fermer</u> sur décision du gouvernement national.
Services publics	Centralisation : Dans l'État de New York, le gouverneur Cuomo a présenté en juin 2020 une loi qui <u>empêchait les entreprises de services publics et privés</u> de fermer les services essentiels aux résidents pendant la pandémie. Cela concernait les entreprises de services publics municipaux. ¹⁰
Développement économique	Centralisation : En avril 2020, le gouvernement fédéral des États-Unis a mis en place un <u>large programme d'aide d'urgence</u> pour aider à réduire le coût de l'accès à Internet pour les ménages admissibles pendant la pandémie COVID-19. Centralisation : Les plans de relance économique au niveau national ont été la principale caractéristique de la réponse économique à la pandémie. Ces mesures ont un impact significatif sur les économies locales, et les dépenses de relance peuvent influencer les futures décisions politiques des collectivités territoriales, par exemple par le biais <u>de subventions nationales pour les transitions écologiques</u> .
Logement	Centralisation : En septembre 2020, le Centre fédéral de lutte contre les maladies aux États-Unis a imposé un <u>moratoire national sur les expulsions</u> pour non-paiement des loyers. Il s'agissait d'un acte sans précédent qui a une incidence sur le secteur du logement, généralement contrôlé aux niveaux fédéral et local.
Éducation	Centralisation : Les décisions concernant la fermeture des écoles et autres établissements d'enseignement ont été prises en grande partie par les gouvernements nationaux et fédérés. Par exemple, en Corée du Sud, le gouvernement national a pris la décision de <u>fermer les écoles de Séoul</u> en réponse à une augmentation du nombre de cas en août 2020.

Transport urbain

Centralisation : Dans certains pays, les gouvernements nationaux ont établi de nouvelles normes pour les opérations de transport urbain. Par exemple, en Colombie, le gouvernement national a décidé que les véhicules de transport public fonctionneraient au maximum à 35 % de leur capacité.

Centralisation : La pandémie a mis une pression importante sur les finances des transports publics et, au Royaume-Uni par exemple, les autorités des transports municipaux ont été contraintes de faire appel au gouvernement national pour se renflouer. Ces fonds ont finalement été alloués sous certaines conditions politiques, qui ont entraîné un certain degré de centralisation du contrôle du secteur des transports publics.

Décentralisation : Dans de nombreux pays, les collectivités locales ont testé des solutions nouvelles et radicales pour redistribuer l'espace urbain afin de favoriser les transports non motorisés et les déplacements piétonniers dans les rues. Ces interventions ont été testées et surtout confirmées par des tribunaux ou des organismes fédéraux. L'Allemagne en constitue un bon exemple. Le Royaume-Uni a introduit des réglementations d'urgence de transport au niveau national, pour donner aux collectivités locales le pouvoir de contourner les processus de consultation standard pour les mesures concernant ce secteur.

Maintien de l'ordre et sécurité

Décentralisation : Au Royaume-Uni, le Coronavirus Act 2020 a accordé aux collectivités locales des pouvoirs d'urgence pour tester, détenir et isoler une personne pour laquelle il existe des motifs raisonnables de penser qu'elle pourrait être contaminée. En Autriche, les gouvernements fédérés étaient responsables de la mise en œuvre des décisions de quarantaine prises au niveau fédéral, mais avaient une certaine autonomie pour appliquer des mesures plus strictes telles que l'imposition de mesures de quarantaine sur des régions plus petites avec des taux de contamination élevés.

4. MÉCANISMES DE COORDINATION

Cette section présente un aperçu de la prévalence des différents types de mécanismes de coordination, tels qu'observés par l'équipe de recherche de l'Initiative dans son examen de la gouvernance multiniveau de l'urgence pendant la réponse à la COVID-19. Ces mécanismes, détaillés dans le Document d'orientation n° 4, ont été utilisés pour coordonner la réponse à la pandémie de manière verticale entre les différents niveaux de gouvernement, ainsi qu'entre les différents secteurs gouvernementaux au sein d'une même unité gouvernementale, et enfin sur le plan territorial entre unités gouvernementales de même niveau.

Comme le montre la Figure 2, dans tous les secteurs, les mécanismes de coordination les plus communs concernaient les stratégies d'urgence, qui constituaient des références centrales, les technologies de l'information et de la communication et

la concentration des pouvoirs exécutifs. Bien que les plateformes multipartites soient une caractéristique importante de la réponse à la COVID-19, en particulier en ce qui concerne les comités de plaidoyer scientifiques et plurisectoriels guidant les réponses au niveau national, la création d'un consensus au sein d'un groupe plus large d'intervenants ne faisait pas nécessairement partie de ce mécanisme de coordination.

La Figure 2 présente également les mécanismes de coordination qui ont pu être sous-utilisés, par exemple le renforcement des capacités des individus et des équipes, et l'ajustement des limites sectorielles/géographiques aux besoins identifiés en situation d'urgence. Bien que les initiatives d'échange de connaissances et d'expériences telles que la plateforme Live Learning Experience de CGLU et de Cities for Global Health de Metropolis aient permis une coordination territoriale, entre collectivités territoriales, il existe peu d'initiatives d'échange de connaissances entre les niveaux nationaux et locaux de gouvernement.

Figure 2 : Prévalence des mécanismes de coordination

(Telle qu'observée par l'équipe de recherche de l'Initiative dans son examen de la gouvernance multiniveau d'urgence lors de la réponse à la pandémie de COVID-19)

Coordination d'urgence lors de la pandémie de COVID-19

	Verticale	Sectorielle	Territoriale
Etablir des stratégies d'urgence comme références centrales	3	3	2
Multiliser de manière intensive les technologies de l'information et de la communication	3	2	2
Etendre et concentrer le pouvoir exécutif (par exemple, via une unité opérationnelle ou task force)	2	2	2
Renforcer la collaboration entre acteurs dans chaque domaine de l'intervention d'urgence	2	2	2
Désigner une équipe de pilotage sur la base des besoins identifiés dans la situation d'urgence	2	2	1
Intégrer des mécanismes transversaux de prise de décision dans chaque décision sectorielle	1	2	2
Se focaliser sur la gestion de tâches ou d'étapes importantes en lien les unes avec les autres	1	2	1
Redistribuer les ressources sur la base de critères multiples	2	1	2
Soutenir les échanges de savoirs et d'expériences dans le cadre d'une culture de la collaboration	1	2	1
Promouvoir les consultations ou la construction de consensus via des conseils ou plateformes multi-acteurs	1	1	1
Ajuster les limites sectorielles/géographiques aux besoins de la situation d'urgence	1	2	1
Investir dans le renforcement des capacités des individus, des groupes et de la société	1	1	1

1 Dans certains cas 2 Courant 3 Très courant

ANNEXE

Notes du Tableau 2

États-Unis

[1] Bien que les États aient une autonomie suffisamment significative pour imposer leurs propres mesures de lutte contre les contaminations liées à la pandémie de COVID-19, les États fédérés et autres autorités infranationales ont eu peu d'influence formelle sur les stratégies fédérales de réponse à l'infection. [COVID-19 : A Case Study into American Federalism - FIU Law](#)

Suisse

[2] La Cellule de crise du Conseil fédéral sur le coronavirus a été dissoute en même temps que la décision a été prise de transférer la responsabilité de l'intervention du gouvernement fédéral aux cantons. <https://www.admin.ch/gov/en/start/documenta-tion/media-releases.msg-id-79522.html>

[3] La Conférence des gouvernements cantonaux (CDC) a tenu des réunions spéciales régulières et le Secrétaire général de la CDC est membre du groupe de crise de la Confédération. [https://www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg-and-covid#{%2264787140%22:\[24\]}](https://www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg-and-covid#{%2264787140%22:[24]})

Allemagne

[4] <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03003930.2021.1904398>

[5] Les gouvernements des Länder avaient la responsabilité première de mettre en place des mesures de lutte contre les contaminations. Des conférences régulières ont été organisées pour coordonner les mesures de lutte contre les contaminations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des Länder. Les Länder et les collectivités locales étaient également en contact régulier. [https://www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg-and-covid#{%2264787140%22:\[9\]}](https://www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg-and-covid#{%2264787140%22:[9]})

[6] Les directives communes pour ralentir la propagation du coronavirus, adoptées en mars 2020, reflétaient bien la convergence de la stratégie des gouvernements des Länder, facilitée par le gouvernement fédéral. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03003930.2021.1904398>

[7] https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3637013

Inde

[8] <https://ndma.gov.in/>

[9] L'Agence nationale de gestion des catastrophes ne comprend aucun représentant officiel des États fédérés. Toutefois, au début de la pandémie, des vidéoconférences régulières se sont tenues entre le Premier ministre et les ministres en chef. <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/IndiaCOVID3.pdf>

[10] La loi de 1897 sur les maladies épidémiques impose aux États fédérés la responsabilité principale de la lutte contre les contaminations. Ils ont autorité pour imposer des interdictions de rassemblements publics et fermer les écoles et autres établissements d'enseignement. <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/IndiaCOVID3.pdf>

Éthiopie

[11] Les divisions politiques en Éthiopie durant la pandémie de COVID-19 ont eu un impact sur la coordination de la réponse à l'urgence. <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/EthiopiaCOVID-1.pdf>

[12] La constitution nationale permet aux États de déclarer, si nécessaire, l'état d'urgence en cas d'épidémie, afin de contrôler les contaminations. <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/EthiopiaCOVID-1.pdf>

Brésil

[13] <https://gh.bmj.com/content/bmjgh/5/10/e003549.full.pdf>

[14] La réponse à la COVID-19 au Brésil a entraîné des désaccords récurrents sur la stratégie à adopter entre le président et les gouverneurs des États fédérés. La situation politique fragmentée a entraîné des difficultés pour coordonner les mesures d'urgence. <https://www.redalyc.org/journal/2410/241066211017/html/>

[15] Les gouverneurs des États ont le pouvoir d'imposer des confinements dans leurs circonscriptions. <https://www.france24.com/en/americas/20210304-sao-paulo-locks-down-as-brazil-s-daily-covid-19-deaths-reach-new-high>

Australie

[16] Les dirigeants de l'État fédéral, des États fédérés et des collectivités locales sont tous représentés au sein du Cabinet national qui coordonne la stratégie de lutte contre la COVID-19. <https://www.theguardian.com/australia-news/2020/may/29/coag-is-no-more-national-cabinet-here-to-stay-with-focus-on-post-covid-job-creation>

[17] Les dirigeants des États fédérés peuvent imposer des confinements dans leurs circonscriptions. <https://www.nsw.gov.au/covid-19/rules>

France

[18] Les autorités infranationales ne sont pas représentées dans la cellule interministérielle de crise. Toutefois, les décisions sont communiquées aux préfets, c'est-à-dire aux représentants de l'État national au niveau local, par l'intermédiaire du Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) du ministère de l'Intérieur. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-resilience-to-the-covid-19-pandemic-the-role-of-centres-of-government-883d2961/>

[19] Bien que les préfectures ne soient pas des autorités locales élues mais des institutions déconcentrées, la réponse à la pandémie a pu, dans une certaine mesure, être adaptée selon les territoires (en comparaison avec les mesures imposées à l'ensemble du territoire national). Ni les collectivités territoriales ni les préfets n'avaient le pouvoir d'imposer des confinements, mais à partir de mai 2020, ces derniers ont pu décider de restreindre les rassemblements publics et de prendre des décisions sur l'obligation du port du masque, voire pour certains, de mettre en place des couvre-feux et des mesures de confinement, comme cela a été le cas dans les territoires d'outre-mer des Caraïbes. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/>

Royaume-Uni

[20] <https://www.gov.uk/government/publications/containing-and-managing-local-coronavirus-covid-19-outbreaks/covid-19-contain-framework-a-guide-for-local-decision-makers>

[21] La stratégie de lutte contre la pandémie de COVID-19 a été déterminée par le cabinet national. Les maires des régions métropolitaines se sont publiquement plaints de l'absence de consultation [Metro Mayors' joint plea to government on vital coronavirus testing data | TheBusinessDesk.com](#)

[22] Les collectivités locales n'avaient pas le pouvoir d'imposer leurs propres mesures de contrôle des contaminations.

Chili

[23] Le gouvernement national a créé un Comité social pour la COVID-19, composé de représentants d'associations de collectivités locales, d'autorités gouvernementales, d'universitaires et de professionnels de la santé. Cet organe se réunit deux fois par semaine. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/>

[24] Des confinements locaux ont été imposés au Chili, mais ils ont été décidés par le ministère au niveau national. <https://www.ioqh.org/documents/2021/ioqh-11-05002.htm>

Corée du Sud

[25] L'organe stratégique responsable de la stratégie de lutte contre la COVID-19 est le Siège central de sécurité et de prévention des catastrophes. Cet organe s'est réuni quotidiennement au cours de la période où le niveau de risque était au rouge, et a rassemblé le Premier ministre, les ministres nationaux et les représentants de toutes les villes et de tous les districts. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/06/MENA-Covid-19-Survey-South-Korea-Dyer-June-14-2021.pdf>

[26] Bien qu'il y ait eu des confinements locaux en Corée du Sud, ceux-ci ont été décidés par l'Agence nationale coréenne de contrôle et de prévention des maladies. [Seoul heads for lockdown as infections spiral in South Korea | Coronavirus | The Guardian](#)

Égypte

[27] Au cours des ateliers organisés par l'Initiative sur la gouvernance de l'urgence en avril 2021, sur le thème de la coordination multiniveau, les participants d'Égypte ont indiqué que les collectivités territoriales avaient peu d'influence sur la politique de réponse à la COVID-19 au niveau national. Pour de plus amples renseignements sur ces ateliers, consultez le Document d'orientation n° 4.

Espagne

[28] La Conférence des présidents, constituée par le Président espagnol et les présidents des communautés autonomes et des villes de Ceuta et Melilla, s'est réunie régulièrement par vidéoconférence au début de la pandémie. La Fédération espagnole des municipalités et des provinces faisait également partie du centre de coordination de la sécurité et des situations d'urgence (CECOR). <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg-and-covid#%7B%2264787140%22%3A%5B%5D%7D>

[29] Après les accusations de recentralisation de la part de Barcelone, le président Sánchez a offert la possibilité de déclarer un État d'alerte régional à chacune des 17 régions, leur accordant plus d'autonomie pour gérer directement la situation dans leurs circonscriptions. Les communautés autonomes ont le pouvoir d'imposer des couvre-feux. <https://www.barcelona.cat/covid19/en/measures-combat-covid-19-barcelona>

Afrique du Sud

[30] http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2021/08/Covid-19_Multi-Level_Governance_Transgression_Innovations_SouthAfrica.pdf

[31] Il n'y avait aucun représentant des collectivités territoriales au Conseil national de commandement contre le coronavirus qui a déterminé la stratégie de lutte contre la COVID-19 dans les premiers jours de la pandémie. Le Comité intergouvernemental sur la gestion des catastrophes, qui comprend le président et les neuf ministres provinciaux, n'a pas été mobilisé de manière significative pendant la riposte à la pandémie. http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2021/08/Covid-19_Multi-Level_Governance_Transgression_Innovations_SouthAfrica.pdf

[32] Pas de confinements infranationaux. <https://businesstech.co.za/news/trending/514988/its-time-for-south-africa-to-look-at-localized-and-provincial-lockdowns-economists/>

¹ <https://voxeu.org/article/sweden-s-constitution-decides-its-exceptional-covid-19-policy>