

GOVERNANCE MULTINIVEAU DE L'URGENCE : POUR DES RÉPONSES MIEUX ADAPTÉES ET PLUS FLEXIBLES

Gouvernance de l'urgence dans les villes et les régions

Septembre 2021



**DOCUMENT
D'ORIENTATION**

L'INITIATIVE

Ce document d'orientation a été développé dans le cadre de 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. L'Initiative sur la gouvernance de l'urgence vise à fournir aux collectivités territoriales des informations utiles, des cadres de réflexion, des connaissances et des ressources, pour répondre aux nouvelles exigences inhérentes à la gestion des situations d'urgence complexe.

DOCUMENT D'ORIENTATION #04

Préparé par Philipp Rode et Rebecca Flynn

Avec le soutien de Edgardo Bilsky, Oscar Chamat, Ainara Fernández Tortosa, Anna Calvete Moreno, Cécile Roth et Laura Valdéz Cano.

Ce document d'orientation est le quatrième d'une série de publications régulières complétées par des notes d'analyse plus factuelles. Les documents d'orientation, de nature prospective, avancent des recommandations, suggèrent des programmes de réforme, proposent des innovations en matière de gouvernance et ouvrent des perspectives.

Ce document d'orientation intitulé « Gouvernance multiniveau de l'urgence : pour des réponses mieux adaptées et plus flexibles » a été préparé avec le concours des représentants de collectivités territoriales, via une série d'ateliers qui se sont tenus entre avril et juin 2021. Les collectivités locales participantes comprenaient Paris, Santiago du Chili, Medellín, Rosario, Johannesburg, Berlin, Montréal, Moscou, Mexico, Le Caire, Ramallah, Bogotá, Cotopaxi, Istanbul, Barcelone, Dori, Kazan, Madrid, Ethekeini et Belo Horizonte. Parmi les associations de collectivités territoriales, étaient représentés le Conseil des gouverneurs du Kenya, l'Association des collectivités locales de Nouvelle-Zélande, l'Union des municipalités de Turquie, la Fédération canadienne des municipalités, l'Association sud-africaine des collectivités locales (SALGA), CONGOPE en Équateur, l'Association des Gouverneurs de Corée et SALAR en Suède. Ont également participé divers représentants des bureaux nationaux du PNUD et des gouvernements nationaux et collectivités locales du Pakistan, d'Iraq, de Tunisie, d'Ukraine, d'Ouzbékistan, de Colombie, du Tchad, du Nigéria et du Kenya.

L'atelier final a été co-organisé avec le PNUD. La GIZ (l'agence de coopération allemande pour le développement), Connective Cities et l'association des villes allemandes (Deutscher Städtetag) ont également contribué à ce rapport via des échanges continus.

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier les représentants et les experts des collectivités territoriales suivantes, pour leurs précieuses contributions à ce Document d'orientation, via notre série d'entretiens et d'ateliers :

Argentine	Rosario	Rogelio Biazzi, Jorgelina Juliano
Australie	Université de Melbourne	Michael Breen, Anya Thomas
Burkina Faso	Dori	Le maire Ahmed Aziz Diallo
Brésil	Belo Horizonte	Hugo Salomão
Canada	Fédération canadienne des municipalités Montréal	Elena Pierce Houda Kamil
Chili	Santiago du Chili	Michel Carles
Colombie	Bogota PNUD Colombie Fonbuenaventura	Luz Amparo Medina Diego Argumero, Jose Linares Viviana Obando
Équateur	CONGOPE Province de Cotopaxi	Hernán Castillo, Juan Haro, Alicia Trejo Diego Molina
Égypte	Le Caire	Ibrahim El Tanany, Mohamed Abd El Moniem, Azza Sirry
France	Paris	Daniel-Georges Courtois
Allemagne	Stadt Mannheim Minds and Makers Berlin Deutscher Städtetag GIZ	Emily Hruban Jan Schröder Anja Brammann, Franziska Wortmann Hilmar von Lojewsk, Sabine Drees Felix Richter, Ricarda Meissner, Anja Weckwert
Iraq	PNUD Iraq Gouvernement régional du Kurdistan	Mahab Alkurkash Srwa Rasool
Kenya	Conseil des gouverneurs Gouvernement du comté de Mandera Ministère fédéral de la dévolution et des ASAL	Rosemary Njaramba Tamima Ali Florence Bett
Metropolis	Secrétariat général	Oscar Chamat, Octavi de la Varga, Laura Valdés, Silvia Llorente, Lisa Brum, Helene Jourdan, Guillaume Berret
Mexique	Mexico	Norlang García, Luz Elena Rivera
Nouvelle-Zélande	Association des collectivités locales de Nouvelle-Zélande	Mike Reid
Nigéria	Etat de Yobe	Goje Mohammed
Pakistan	PNUD Pakistan Gouvernement provincial de Sindh Ministère fédéral de la Planification, du Développement et des Initiatives spéciales	Ammara Durrani, Umer Malik Rafique Mustafa Shaikh Muhammad Zeeshan Mangi

Palestine	Ramallah	Ahmed K. AbuLaban
Russie	Kazan Moscou	Ruslan Galiakhmetov Evgeny Dridze
Afrique du Sud	SALGA Ethekwini Johannesburg	Noyise Centane, Dorah Marema Concejial William Lekgoa Mapena Tshepo Motlhale, Thusani Mulaudzi
Corée du Sud	Association des gouverneurs de Corée	Byoung-Joon Kim
Espagne	Conseil provincial de Barcelone Madrid	Cristina Borrell Nicolas Gharbi
Suède	SALAR	Heléne Lundberg
Suisse	Cantón de Basilea-Ciudad	Tanja Schulz
Tunisie	Commission des travaux municipaux et du réaménagement urbain PNUD Tunisie Ministère des Affaires locales et de l'Environnement	Khaled Lazaar Toumane Dianka, Walid Ben Omrane Mohamed Ben Said
Turquie	Union des municipalités Istanbul	Cemal Bas Salim Özmen, Selçuk Tütüncü
Cités et gouvernements locaux unis	Secrétariat mondial	José Álvarez, Federico Batista, Edgardo Bilsky, Anna Calvete Moreno, Ainara Fernández, Rodrigo Messias, Firdaous Oussidhoum, Jaume Puigpinós, Cécile Roth, Emilia Saiz
Ukraine	CGLU Eurasie PNUD Ukraine Lyschansk	Saïda Zagidullina Roman Khashchenkov, Anastasiia Kravtsova Iryna Kohanovska
Programme des Nations Unies pour le développement	Programme du PNUD pour l'amélioration de la gestion du lac Tchad Global Policy Network	Golda Keng, Valentina Filippini Zöe Pelter, Pelle Lutken, Diana Lopez, Amita Gill, Johannes Krassnitzer
Royaume-Uni	Programme du PNUD pour le triangle Mandera Conseil de Camden	Asfaw Kumssa Georgia Gould
États-Unis d'Amérique	Université de Pittsburgh Harvard Humanitarian Initiative	Louise Comfort Vincenzo Bollettino
Ouzbékistan	PNUD Ouzbékistan Ministère de la Justice	Gayrat Satvaldiev, Orzimurad Gaybullaev Azizbek Dexkanov

1. INTRODUCTION

Toute réponse efficace à une situation d'urgence complexe dépend des capacités des acteurs publics. Parmi ces aptitudes, pouvoir agir de façon coordonnée entre et au sein de différents territoires est fondamental, puisqu'aucun échelon de gouvernement ne peut, à lui seul, répondre de manière efficace aux urgences complexes (voir l'Encadré 1). En reconnaissant l'interdépendance verticale, sectorielle et territoriale des acteurs, la gouvernance multiniveau offre une excellente base pour prendre des décisions collectives, développer des stratégies et gérer les aspects opérationnels de la politique publique, que ce soit en période d'urgence ou non.

Une compréhension générale de la gouvernance multiniveau ne fait pas de différence entre les situations d'urgence et les situations non urgentes. Toutefois, dans les situations d'urgences complexes, adopter des mesures et des pratiques adaptées s'avère essentiel. Comme l'ont montré les récentes mesures prises en réaction à la pandémie de COVID-19 ainsi que les actions menées, à plus long terme, face à l'urgence climatique, la répartition des compétences et la dynamique de coordination entre les différents niveaux de gouvernement constituent des facteurs essentiels en matière de gouvernance.

Dans des conditions d'urgence, une gouvernance multiniveau efficace implique, plus que jamais, un certain nombre de compromis fondamentaux. Cela suppose notamment de séquencer ou de mener simultanément des actions gouvernementales à différents niveaux du gouvernement. Il est également nécessaire, d'une part de synchroniser et d'aligner les actions territoriales et de limiter les disparités régionales et, d'autre part, d'adopter des approches flexibles, adaptées et localisées. En outre, en contexte d'urgence, la gouvernance multiniveau est la seule alternative valable à une recentralisation excessive ou à la fragmentation territoriale.

Encadré 1 : Urgences complexes

Les urgences complexes sont des situations d'urgence qui durent dans le temps et vont souvent au-delà de la mémoire collective. Elles impliquent une dimension politique, et peuvent éroder la stabilité politique, économique culturelle, civique de nos sociétés. Elles sont également caractérisées par un degré élevé d'incertitude, par des impacts successifs inconnus et difficiles à prévoir (une définition plus complète est présentée dans le Document d'orientation 2 de l'Initiative sur la gouvernance de l'urgence).

Ce document d'orientation se fonde sur les documents existants de l'Initiative ainsi que sur des contributions, des concepts et des cadres théoriques supplémentaires, pour constituer une ressource préliminaire fournissant des conseils et pour favoriser le débat sur la gouvernance multi-niveau et la coordination des urgences. De nouveaux matériaux et données ont été élaborés à la suite de trois ateliers et d'une consultation des représentants de divers villes, métropoles, régions et États. Les ateliers sont détaillés dans le Tableau 1 ci-dessous.

Ce document d'orientation se concentre sur les acteurs publics opérant sur différentes dimensions de la gestion collective des urgences complexes (entre différents niveaux de gouvernement, politiques sectorielles et territoriales), et notamment des urgences sanitaires mondiales, du changement climatique et de diverses urgences sociales complexes. Se concentrant sur le rôle des villes, des métropoles et des régions dans la gouvernance d'urgence multiniveau, plutôt que sur la collaboration supranationale et internationale, ce document s'attache à mettre en lumière les dynamiques existant au sein des différents systèmes nationaux. Il viendra également en appui au Rapport spécial de l'Initiative sur la gouvernance de l'urgence dans les villes et les régions qui sera publié en 2022.

Il convient de noter que la ligne adoptée pour la rédaction de ce document ne suggère en aucun cas que les acteurs internationaux, le secteur privé et la société civile ne sont pas des acteurs critiques en situation d'urgence. Toutefois, ce document insiste sur le fait qu'un certain niveau de cohérence des politiques publiques et des actions de l'ensemble des acteurs publics nationaux et territoriaux est nécessaire, pour poser les bases de plus larges coalitions de soutien, de collaboration et d'action face à l'urgence. Ce dernier point sera au centre des prochains documents d'orientation de l'Initiative. Par ailleurs, certains des principaux arguments, idées et points de vue présentés ci-dessous peuvent également être pertinents concernant la relation entre les gouvernements fédéraux et les états nationaux, ou entre les gouvernements nationaux et les entités supranationales.

2. L'URGENCE DANS LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU

La plupart des villes et des régions répondent aux urgences complexes en partenariat avec différents niveaux de gouvernance. Aucun niveau de gouvernement ne peut, à lui seul, faire face à des situations d'urgence complexe. Comme l'a montré une analyse récente de la pandémie de COVID-19, « une gouvernance multiniveau efficace et forte est essentielle pour prévenir, identifier et gérer les situations d'urgence » [1]. Par conséquent, ce document d'orientation considère que la réponse aux urgences complexes relève de la gouvernance multiniveau de l'urgence.

Tableau 1 : Ateliers

	Organisation co-hôte	Focus	Date	Nombre de participants	Nombre de pays représentés
Atelier 1	CGLU	Point de vue des villes et des régions	28/04/21	28	16
Atelier 2	Metropolis	Rôle des métropoles	07/06/21	13	10
Atelier 3	PNUD	Rôle des gouvernements nationaux et des collectivités locales	30/06/21	23	9

2.1. LE DÉFI

La gouvernance de l'urgence implique une intervention rapide et radicale des gouvernements, qui peut rentrer en conflit avec les principes fondamentaux de la gouvernance multiniveau coopérative. Ces principes impliquent notamment de privilégier la coordination des politiques publiques [2] et la collaboration dans la prise des décisions, d'agir conjointement et de favoriser les intérêts et les valeurs communes, plutôt que de s'appuyer sur un programme politique rigide et un contrôle politique hiérarchisé [3]. En outre, dans les situations d'urgence, les décisions négociées entre les différents acteurs, favorisant l'alignement des intérêts et impliquant des capacités de coordination plus importantes [4], sont souvent impossibles sans solides expériences datant d'avant l'urgence.

Les récentes expériences de réponses à la pandémie de COVID-19 ont montré que de nombreuses villes et régions ont fait preuve du niveau d'innovation et de flexibilité nécessaire en matière de gouvernance et ont ainsi soutenu les efforts de leurs gouvernements fédéraux et nationaux. Bien que cela ait pu créer certaines frictions entre différentes administrations, le niveau de tension généré ou, au contraire, les enseignements bénéfiques qui ont pu être tirés de cette gestion de crise varient considérablement. Toutefois, dans une enquête menée en juillet 2020 par l'Initiative sur la gouvernance de l'urgence auprès de 57 villes et régions, l'un des défis les plus fréquemment cités en matière de gouvernance face à l'urgence était la difficulté de faire collaborer les différents niveaux de gouvernement.

De même, 71 % des 300 villes et régions européennes interrogées par le Comité européen des régions (CdR) et l'OCDE ont déclaré que le manque de coordination entre les gouvernements, tant verticale qu'horizontale, constituait l'un des principaux défis rencontrés pendant l'urgence. Seuls 49 % des répondants ont estimé que les mécanismes de coordination verticale avec les gouvernements nationaux ont été efficaces. Un tiers des personnes interrogées a déclaré que la coopération entre les collectivités territoriales était soit inefficace, soit inexistante, alors que 22 % ont trouvé que la coordination au niveau des collectivités territoriales elles-mêmes était efficace [5].

La gouvernance des situations d'urgences complexes se heurte également à toute une série d'obstacles qui freinent, déjà habituellement, l'efficacité des politiques publiques multiniveaux [6]. Et dans de nombreux cas, ces obstacles sont plus importants encore en temps de crise :

- **Lacunes en matière d'information** : les différents niveaux de gouvernement n'ont pas accès à la même qualité ou à la même quantité d'information. Les lacunes en matière d'information peuvent devenir encore plus criantes lorsque le temps est compté.
- **Lacunes en matière de capacités** : manque de ressources humaines, de connaissances ou d'infrastructures, difficile à combler lors des situations d'urgence.
- **Lacunes budgétaires/financières** : manque de ressources, en particulier dans les niveaux inférieurs de gouvernement, qui s'accroît en temps de crise, les urgences complexes ayant généralement un impact négatif sur le développement socio-économique.
- **Lacunes administratives** : les cloisonnements administratifs ne facilitent pas la coordination entre les domaines fonctionnels, sociaux ou économiques, ce qui peut entraîner une fragmentation des politiques publiques. Ce risque de fragmentation augmente considérablement lorsque la prise de décisions ad hoc empêche la coordination des approches entre juridictions.

- **Lacunes politiques** : absence de collaboration entre les politiques sectorielles en matière de prise de décision et de mise en œuvre politique. Une fois de plus, la cohérence des politiques publiques peut-être difficile en l'absence de pouvoirs centralisés et de systèmes hiérarchiques solides permettant d'assurer une intervention rapide et radicale.

Ces défis brossent le cadre dans lequel la gouvernance multiniveau de l'urgence doit fonctionner. **Trois questions interconnectées, relatives à la gouvernance de l'urgence [7], jouent un rôle particulièrement important pour établir des approches de la gouvernance multiniveau** permettant de gérer efficacement les urgences complexes :

1. La **question de la décentralisation**, c'est-à-dire, le choix du niveau approprié de prise de décision. Il est souvent suggéré que la centralisation peut, dans certaines circonstances, être bénéfique pour une coordination efficace, tandis que la décentralisation de la prise de décision est plus adaptée pour faciliter l'adaptation aux contextes locaux et développer des politiques sur mesure.
2. La **question du temps**, c'est-à-dire le moment où s'effectue la prise de décision et l'ordre dans lequel sont prises les mesures d'urgence. Bien que la rapidité avec laquelle sont prises les décisions soit essentielle pour prévenir l'aggravation de la crise, agir dans la précipitation risque également de nuire à la qualité des décisions et de créer des blocages empêchant la mise en place de futures réponses alternatives.
3. La **question de la stabilité institutionnelle** considère que les réponses à l'urgence exigent un changement de gouvernance et peuvent déstabiliser les institutions, créer des frictions dans les relations de confiance, mettre en péril les coutumes et les processus établis, et rendre imprévisible la bureaucratie [8].

2.2. VERS UNE GOUVERNANCE MULTINIVEAU DE L'URGENCE

CGLU définit la gouvernance multiniveau comme un « système de prise de décision fondé sur des mécanismes de coordination qui permettent la répartition des compétences et des responsabilités des gouvernements, tant verticalement qu'horizontalement, conformément au principe de subsidiarité, dans le respect de l'autonomie locale ». [9]. Les caractéristiques fondamentales de la gouvernance multiniveau comprennent une prise de décision partagée entre les différents échelons territoriaux, des domaines politiques interconnectés plutôt que des administrations publiques cloisonnées [10], une interdépendance verticale croissante des acteurs publics et une interdépendance horizontale entre les entités gouvernementales et non gouvernementales [2].

Dans le cadre de l'Initiative, le concept de gouvernance multiniveau de l'urgence s'appuie sur cette compréhension générale, et reconnaît en outre que les situations d'urgence complexe exigent des qualités de gouvernance particulières, en particulier des capacités de réponses mieux adaptées et plus flexibles (voir l'Annexe). L'adaptation dépend de la capacité à tirer des enseignements productifs des conflits entre les différentes entités participant à la gouvernance. Elle exige de tolérer un changement de gouvernance paradoxal, tels que des processus simultanés de centralisation et de décentralisation. [7]. La flexibilité implique de laisser tomber les interventions planifiées étapes par étapes et souvent lentes à mettre en place, pour définir rapidement une stratégie initiale suivie d'un processus continu d'amélioration basé sur les dernières informations disponibles [11]. La flexibilité reconnaît le besoin d'équipes interfonctionnelles, motivées par un objectif et un engagement solides afin de fournir des résultats [12].

Cette nécessité globale d'adopter des approches de gouvernance flexibles, sur mesure et innovantes a également été confirmée lors des trois ateliers sur lesquels se base ce document d'orientation.

Deux types de systèmes de gouvernance multiniveau peuvent être différenciés [13] :

- **Juridictions avec des responsabilités multiples et poursuivant un objectif général :** elles impliquent des institutions durables, indépendantes pour chaque échelon territorial, chaque niveau étant imbriqué dans le suivant.
- **Juridictions spécialisées, axées sur des tâches spécifiques :** elles traitent un ensemble limité de questions (elles sont donc plus flexibles, moins durables).

En situation d'urgence, le premier type de système joue un rôle important pour assurer la légitimité et la stabilité du gouvernement et conduit souvent à un partage entre les fonctions stratégiques (haut niveau de gouvernement) et opérationnelles (collectivités territoriales). **Généralement, dans les situations d'urgence, ces deux types de système de gouvernance coexistent. Un centre de commandement exécutif prend en charge la gouvernance générale et des unités spécialisées gèrent les différents éléments de la réponse.** Ces dernières peuvent être rattachées à des organismes existants, comme les London Councils au Royaume-Uni ou l'Association des villes allemandes, qui réunissent les autorités locales chargées de la gouvernance stratégique d'urgence. À Rosario, en Argentine, un Conseil de gestion des risques a été mis en place dès le début de la pandémie. Cet organe exécutif, présidé par le maire, est une institution aux tâches multiples, conçue pour coordonner les stratégies visant à atténuer la circulation et les impacts du virus.

La gouvernance multiniveau revêt deux dimensions particulièrement pertinentes en situation d'urgence. Chacune comprend trois sous-composants clés, qui sont l'objet des sections 3 et 4 ci-dessous.

1. Le **transfert de pouvoirs** entre différentes entités gouvernementales permet de s'adapter aux besoins liés à l'urgence, en prenant en compte trois types de pouvoirs fondamentaux (voir l'Annexe pour plus de détails) :
 - a. **Le pouvoir politique**
 - b. **Le pouvoir administratif**
 - c. **Le pouvoir fiscal**
2. La **coordination des réponses** entre les différentes entités de gouvernement, pour assurer les trois types de coordination nécessaires pour la mise en œuvre conjointe des mesures d'urgence (voir l'Annexe pour plus de détails) :
 - a. **La coordination verticale**
 - b. **La coordination sectorielle**
 - c. **La coordination territoriale**

Lorsqu'une administration, à n'importe quel niveau, passe en mode d'urgence, les questions fondamentales de la gouvernance multiniveau d'urgence doivent être abordées en prenant en compte les deux dimensions ci-dessus.

3. TRANSFERT DES POUVOIRS : ADAPTER L'ATTRIBUTION DES COMPÉTENCES AUX BESOINS DE L'URGENCE

À l'heure où une intervention d'urgence rapide et efficace doit être mise en place, préserver l'équilibre établi entre les rôles et les pouvoirs des différentes entités gouvernementales constitue un véritable défi. Cela peut affecter la répartition des pouvoirs des États – législatif, exécutif et judiciaire –, les mandats des différents niveaux de gouvernement – politique, administratif et fiscal – et le groupement des compétences sectorielles telles que la sécurité, la santé et la protection de l'environnement. La consultation et les ateliers avec les représentants des pouvoirs publics participant à la gestion de la pandémie ont confirmé la nécessité de mettre en œuvre certains ajustements institutionnels concernant la prise de décisions stratégiques, les mesures d'urgence et certains aspects opérationnels spécifiques. L'adaptation et la flexibilité permettent un ajustement proactif et réfléchi des rôles et des pouvoirs des entités gouvernementales en situation d'urgence, et peuvent contribuer de façon importante à l'efficacité de la gouvernance multiniveau de l'urgence. En outre, les mesures d'urgence doivent prendre en compte les approches féministes pour faciliter une prise de décision collaborative pendant les crises et compenser la tendance à adopter des approches (traditionnelles) conçues uniquement depuis le sommet du gouvernement [14].

3.1. POURQUOI CHANGER QUOI QUE CE SOIT ?

En général, pour améliorer leur efficacité et leur transparence, les systèmes de gouvernance multiniveau évoluent dans le temps pour répondre aux exigences des différentes politiques et administrations. Leur développement demande souvent des négociations qui sont déterminées par les cultures politiques dominantes et par le système de gouvernance national. Ils sont souvent protégés par des lois constitutionnelles. Tout appel à une réforme de la gouvernance multiniveau est motivé par des changements dans l'environnement politique et, parfois, par un renforcement de la démocratie. Toutefois, **l'adaptation des rôles et des pouvoirs des entités gouvernementales lorsqu'elles répondent à des situations d'urgence complexes peut cibler un ensemble particulier d'objectifs :**

1. **Stabiliser le noyau du gouvernement :** la gouvernance d'urgence nécessite des institutions stables au centre du gouvernement. La priorité accordée à la stabilité et aux capacités de ce noyau permet de renforcer la flexibilité et l'innovation dans les autres échelons du système de gouvernance multiniveau.
2. **Interventions radicales :** une des caractéristiques qui déterminent la gouvernance des situations d'urgence est la nécessité de répondre en priorité à un enjeu public majeur. Les administrations dotées d'un degré élevé de légitimité sont les mieux placées pour décider des compromis nécessaires et agir de manière radicale.
3. **Prise de décision rapide et efficace :** le temps est un des aspects les plus critiques dans les situations d'urgence, qui exigent une prise de décision rapide et efficace. Il peut être avantageux de ne s'en remettre qu'à un unique décideur et de faire appel aux entités gouvernementales expertes dans la collecte, le regroupement et l'interprétation des informations.

4. Des réponses d'urgence équitables : toute réforme de la gouvernance multiniveau devrait être globalement motivée par un objectif d'amélioration de la vie des citoyens, et ce de façon plus équitable. Un soutien juste, fondé sur leurs besoins, et un partage équitable du poids de la réponse à l'urgence permettent aux citoyens d'accepter plus facilement la gestion de l'urgence sur le long terme.

5. Expérimentation : la réponse aux urgences complexes nécessite d'essayer de nouvelles approches, jamais testées auparavant. La culture du zéro échec doit être remplacée par des approches expérimentales fondées sur la méthode essai-erreur. Les entités gouvernementales doivent être capables de superviser des expériences s'appuyant sur des « bancs d'essai », des « policy labs », des « innovation labs » ou des « sandbox » pour tester des nouvelles réglementations.

6. Coordination : l'attribution des pouvoirs a une incidence directe sur la capacité de coordination des systèmes de gouvernance multiniveau. L'adaptation des dispositions existantes aux situations d'urgence doit tenir compte de l'impact sur les capacités de coordination, tout en ayant pour objectif de trouver des approches qui facilitent les synergies.

3.2. POSITIONNEMENT DES VILLES ET DES RÉGIONS POUR LA COORDINATION VERTICALE DE LA GOUVERNANCE D'URGENCE

Les rôles et les compétences des villes et des régions varient considérablement d'un pays à l'autre. Globalement, ce sont des acteurs publics majeurs : dans les pays de l'OCDE, en situation de gouvernance habituelle, les régions et les villes représentent 40 % des dépenses publiques et 57 % des investissements publics [15].

De nombreuses villes et régions sont dotées des compétences pour faire face aux urgences courantes et inhabituelles, mais rares sont celles qui bénéficient des attributions nécessaires pour répondre efficacement aux urgences complexes. En outre, dans certains pays, les compétences de réquisition, entre autres, sont exclusivement réservées au gouvernement central [1]. Généralement, lors de la mobilisation de ressources d'urgence, les collectivités territoriales comptent sur le soutien des niveaux de gouvernement supérieurs, qui bénéficient d'un accès beaucoup plus important au financement et à des moyens critiques dans ce type de contexte.

Dans les situations d'urgence complexe, comme la pandémie de COVID-19, la mise en œuvre sur le terrain est un rôle typiquement dévolu aux villes et aux régions. **Les municipalités fournissent les services de base, les soins aux personnes vulnérables, soutiennent l'économie locale, favorisent la solidarité, contribuent à sensibiliser les citoyens à la situation et garantissent le respect des normes [1]. Dans d'autres cas, en particulier dans le cas des réponses d'urgence pour le climat, les villes jouent également un rôle stratégique.** Elles sont en première ligne pour déclarer les urgences climatiques, prennent des décisions exécutives dans les domaines où elles jouissent d'un niveau de contrôle plus exhaustif et fournissent des informations importantes pour soutenir l'intervention à plus grande échelle des niveaux supérieurs du gouvernement. Les collectivités territoriales de l'OCDE représentent 64 % des investissements publics liés à l'environnement et au climat [15].

Adapter le rôle, les responsabilités et l'intervention des villes et des régions à la réponse aux urgences complexes nécessite des ajustements de la coordination verticale entre les différents niveaux d'administration. Ces ajustements sont confrontés au débat sur les avantages respectifs de la décentralisation et de la centralisation dans le cadre de la gouvernance multiniveau, dont le résultat est souvent considéré comme un compromis entre les besoins de réponses localisées et d'efficacité globale.

Décentralisation

Accroître le rôle des villes et des régions et renforcer leurs fonctions stratégiques dans la réponse aux urgences implique de décentraliser. Dans le cadre de la gestion de l'urgence, la décentralisation, associée à une forte coordination et à une communication ascendante, permet de mieux prendre en compte les besoins locaux et d'éviter l'application de mesures uniformes caractéristiques des systèmes centralisés. Comme cela a été souligné à maintes reprises au cours des ateliers, **une décentralisation réussie, en particulier en situation d'urgence, exige de pouvoir accéder au financement et de lever les fonds nécessaires pour que les villes et régions puissent assumer leurs responsabilités et mettre en place des prestations de services et d'élaboration de politiques convenablement financées.**

Centralisation

Les arguments en faveur d'un rôle accru des plus hauts niveaux de gouvernement dans le cadre des réponses à l'urgence sont généralement fondés sur la capacité de l'autorité centrale à prendre des décisions rapides.

La centralisation peut également réduire le chevauchement des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement, faciliter les économies d'échelle, et assurer la cohérence des politiques. Dans les pays où les ressources pour la gouvernance sont rares, la centralisation permet de partager les compétences, les connaissances et l'expertise sur des territoires plus vastes, au lieu de compter sur le renforcement des capacités locales, un processus beaucoup plus long. Toutefois, il convient de noter que la gestion des nouvelles urgences, plus longues, exige des niveaux d'apprentissage importants et de nouvelles capacités, à tous les niveaux de gouvernement.

3.3. REDÉFINITION DES RÔLES

La redéfinition des rôles que pourraient jouer les villes, les métropoles et les régions dans le cadre de la gouvernance de l'urgence doit s'appuyer sur les expériences vécues dans un contexte concret. L'identification des expériences et des méthodes « qui fonctionnent » ou qui « ne fonctionnent pas » peut se fonder sur des pratiques établies, être le fruit de tests, ou encore être le résultat de situations ad hoc ou accidentelles. En outre, **les pratiques internationales fournissent des renseignements importants sur la façon dont les villes et les régions peuvent agir efficacement ou sur des aspects spécifiques de la gouvernance des urgences.**

Lorsque les villes et les régions intègrent les enseignements tirés de différents contextes nationaux, l'importance de leur rôle est directement corrélée aux caractéristiques socio-économiques (par exemple, aux niveaux de revenus), politiques (États libéraux, corporatistes ou « développementalistes ») et aux types d'États (États unitaires ou fédéraux). Concernant les rôles joués par les collectivités territoriales dans la gouvernance

multiniveau de l'urgence, le type d'État constitue un indicateur particulièrement pertinent concernant les possibilités de transfert des compétences. Des enseignements importants peuvent être tirés, notamment, des systèmes fédéraux pour la décentralisation et le renforcement du rôle des villes et des régions dans le cadre des réponses à l'urgence. On compte, parmi les membres de l'ONU, 25 États fédéraux (40 % de la population mondiale) et 168 États unitaires [18].

Des recherches ont notamment montré que les défis liés à la coordination et l'administration diffèrent selon le niveau de décentralisation. Une brève enquête de l'OCDE a révélé que les pays plus décentralisés étaient confrontés davantage que les pays centralisés à des problèmes de coordination des mesures d'urgence entre niveaux de gouvernement.

En outre, dans les pays avec des niveaux de décentralisation plus élevés, le chevauchement des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement et les asymétries des besoins et de l'impact des politiques constituent des problèmes courants. Tandis que les défis les souvent avancés dans les pays centralisés sont liés à la compensation financière.

L'expérience récente de la pandémie de COVID-19 a également montré que, bien que les pays fédéraux aient tous été en proie à des frictions entre les différents niveaux de gouvernement, les conflits émergeant dans des contextes politiques plus polarisés tels que les États-Unis et le Brésil étaient plus prononcés [7, 19]. En revanche, la décentralisation a généré des tensions plus propices à l'apprentissage et une collaboration productive en Allemagne [20]. En temps de crise, les conflits et les tensions entre les différents niveaux de gouvernement sont inévitables : il est donc essentiel qu'ils soient traités de la manière la plus productive possible et qu'ils ne nuisent pas aux opérations clés ni à la crédibilité des acteurs publics [7].

En outre, le niveau approprié de centralisation et de décentralisation dépend des contextes nationaux et régionaux, mais peut également varier en fonction des différents secteurs politiques, du type d'urgence complexe à gérer et du moment précis où la réponse à l'urgence est mise en place. Par exemple, les mesures liées à la pandémie ont été initialement motivées par les décisions et les actions menées par les autorités centrales, et le rôle des collectivités territoriales est devenu plus important ultérieurement, pour mieux adapter ces actions aux contextes locaux [1].

Le transfert des pouvoirs, que ce soit dans un cadre décentralisé ou centralisé, n'est pas seulement lié à des calculs d'efficacité. Le transfert est souvent motivé politiquement et idéologiquement. Une enquête réalisée dans le cadre de l'Initiative sur la gouvernance de l'urgence, menée en juillet 2020, a révélé que pour les répondants, la politisation des réponses à l'urgence a été l'un des principaux problèmes concernant le caractère démocratique, légitime et inclusif de la gestion de la crise.

Les tensions politiques préexistantes entre les acteurs ou les institutions de différents niveaux de gouvernement peuvent être exacerbées dans les situations de crise, et la pression supplémentaire liée à la gouvernance de l'urgence peut entraîner l'émergence de nouvelles frictions. Les systèmes plus décentralisés ont la possibilité d'équilibrer cette polarisation extrême en augmentant le nombre et la diversité des réponses politiques qui ont un impact sur la gouvernance de l'urgence.

Enfin, **il est important de reconnaître le rôle essentiel des gouvernements nationaux pour définir le partage des différentes compétences afin de répondre aux urgences complexes et d'établir des cadres juridiques et réglementaires pertinents.**

Même dans les États fédéraux, les gouvernements nationaux conservent leur rôle de chef de file dans « la conception de cadres politiques et de plans d'action généraux, la coordination globale des politiques publiques, la réaffectation des ressources du budget national, la publication d'orientations, les contacts internationaux/diplomatiques, etc. » [1]. D'autres mécanismes de transparence mis en place par les gouvernements nationaux peuvent également contribuer à une définition plus efficace des rôles. La Commission suédoise Corona chargée d'évaluer les mesures de lutte contre la pandémie de COVID-19 prises par le gouvernement central, les organismes gouvernementaux et les collectivités territoriales constitue un très bon exemple.

4. COORDINATION DES RÉPONSES : DES MESURES D'URGENCE CONJOINTES

En plus d'adapter le rôle des entités gouvernementales aux besoins des urgences complexes, **une gouvernance multiniveau efficace exige de coordonner et d'améliorer continuellement la coordination des mesures d'urgence.** Cela est d'autant plus crucial que les niveaux de décentralisation sont importants, afin de minimiser les risques de réponses fragmentées [17]. En d'autres termes, ce n'est pas le niveau de décentralisation lui-même qui complexifie les mesures d'urgence, mais l'inefficacité de la coordination. **Privilégier la coordination et investir dans son amélioration permet de décentraliser la réponse à l'urgence et de s'organiser en réseau, ce qui contribue globalement à optimiser l'adaptation et la flexibilité de la réponse.**

Les pratiques et les mécanismes de coordination de la gouvernance multiniveau de l'urgence ont été examinés lors de divers entretiens, consultations et ateliers avec des représentants des pouvoirs publics, qui ont alimenté ce document. Ces débats ont permis de mettre en évidence des défis spécifiques aux différents contextes, ainsi que de questions plus générales, afin de tirer des enseignements à l'échelle internationale et de faciliter les transferts entre différents contextes. Par-dessus tout, répondre à des situations d'urgence complexe exige d'orienter les réponses autour des problèmes et des défis émergents, et éviter de se concentrer sur les politiques sectorielles préétablies, le cloisonnement habituel des administrations selon ses attributions. Les mesures d'urgence nécessitent que l'on se concentre sur les principaux résultats de l'action gouvernementale, pour faciliter la collaboration entre diverses unités gouvernementales, dans différents domaines d'expertise.

Généralement, pour mieux coordonner la planification et la gouvernance [21], les réponses aux urgences complexes doivent répondre à des objectifs spécifiques :

- améliorer la cohérence et éviter les contradictions dans les politiques et les réponses à l'urgence ;
- tirer parti de la synergie entre les différentes actions menées face à l'urgence ;
- éviter les zones d'ombre, la duplication et la redondance des interventions d'urgence ;
- éviter les actions mal séquencées ou déployées étape par étape, qui sont un frein à la flexibilité ;
- améliorer l'apprentissage social et le renforcement des capacités liées aux urgences complexes ;
- éviter le cloisonnement au sein des organisations pour échapper à l'inertie institutionnelle et favoriser l'innovation ;
- réagir face aux interdépendances liées à l'urgence, de façon pluridisciplinaire et multisectorielle.

4.1. LES MÉCANISMES DE COORDINATION DE L'URGENCE

Étant donné le rôle central de l'action coordonnée dans le cadre de la gouvernance multiniveau de l'urgence, la Figure 1 présente et adapte un cadre de mécanismes essentiels de coordination [21] pour répondre aux exigences liées à la prise de décisions et à la mise en place de mesures d'urgence, intégrées verticalement et de façon multisectorielle, à travers diverses juridictions. Ce cadre différencie les mécanismes de coordination technocratique en mettant l'accent sur les structures de gouvernance, les processus, les instruments et les conditions favorables, intégrés dans une politique d'urgence plus large avec plusieurs mécanismes globaux.

Une partie de ces mécanismes globaux de coordination doit se fonder sur des normes et des modèles sensibles au genre et respectueux des droits humains. Pour faciliter une meilleure coordination, ils doivent s'appuyer sur le respect des principes d'égalité, de participation et de représentativité, promouvoir une approche intégrée pour faciliter la collaboration intersectorielle et tenir compte de la diversité des discriminations (comme théorisée par les analyses féministes dites intersectionnelles) [15]. On peut notamment s'inspirer des mesures d'urgence prises dans certains pays dirigés par des femmes, comme la Nouvelle-Zélande, le Danemark et l'Islande.

Les paragraphes qui suivent mettent en lumière certains des mécanismes importants de gouvernance des urgences, tels que présentés dans la Figure 1.

Figure 1 : Mécanismes de coordination d'urgence

MÉCANISMES GLOBAUX	1. Normes et modèles politiques 2. Négociation et accord politiques entre partis
POLITIQUES D'URGENCE	3. Légitimité électorale et établissement de l'ordre du jour, leadership et autorité politiques
MÉCANISMES 01 : STRUCTURES DE LA GOUVERNANCE DE L'URGENCE 1. Définir le périmètre des interventions sectorielles/géographiques pour répondre à l'urgence 2. Étendre et concentrer les pouvoirs de l'exécutif 3. Promouvoir la consultation et l'établissement d'un consensus au moyen de conseils ou de plateformes de dialogue multipartites	MÉCANISMES 02 : PROCESSUS DE LA GOUVERNANCE DE L'URGENCE 1. Gestion itérative des tâches et étapes interconnectées 2. Intégration d'une perspective intersectorielle dans toutes les décisions sectorielles 3. Amélioration de la collaboration des principaux intervenants pour chaque mesure d'urgence
MÉCANISMES 03 : INSTRUMENTS DE LA GOUVERNANCE DE L'URGENCE 1. Utiliser largement les technologies de l'information et de la communication 2. Établir des stratégies d'urgence et des plans d'action pour servir de référence centrale 3. Redistribuer les ressources en fonction d'évaluations multicritères	MÉCANISMES 04 : CONDITIONS FAVORABLES À LA GOUVERNANCE DE L'URGENCE 1. Investir dans le renforcement des capacités des individus, des équipes et de la société 2. Nommer soigneusement les équipes chargées de la réponse aux urgences en fonction des exigences particulières de l'urgence 3. Favoriser le partage des connaissances et de l'expérience parallèlement à une culture de la collaboration

Mécanisme 1.2. Hiérarchies : étendre et concentrer les pouvoirs de l'exécutif.

La concentration de l'autorité demeure un mécanisme de coordination fondamental en matière de politique publique et de gouvernance. Dans le cadre de la réponse aux urgences complexes, elle est encore plus significative qu'en situation de gouvernance normale, car elle permet une intervention radicale basée sur une prise de décision rapide et efficace. La concentration du pouvoir peut être horizontale, au sein du même niveau de gouvernement, lorsque les compétences de l'exécutif sont provisoirement étendues ou que le contrôle sectoriel est centralisé, notamment sous la direction directe du maire ou du président de la région. Elle peut également être verticale et étroitement associée à la centralisation et au transfert des pouvoirs vers des niveaux plus élevés du gouvernement.

Sans surprise, les protocoles d'intervention d'urgence conventionnels tels que le système national de gestion des incidents (NIMS) et le système de commandement des incidents (ICS) des États-Unis sont très fortement hiérarchisés et donnent à la gouvernance d'urgence une structure très stable [23]. Ces cadres fournissent des orientations aux collectivités territoriales concernant la mise en place de structures et de procédures appropriées pour répondre aux menaces émergentes. Par exemple, le Comité de gestion des interventions d'urgence de l'Agence de protection de l'environnement de Californie est le système unifié d'intervention d'urgence de l'État de Californie, établi en conformité avec le NIMS [22]. **Selon le type d'urgence complexe, la coordination hiérarchique peut constituer un point de départ critique**, surtout lorsque le niveau d'urgence est au plus haut ou lors de la mise en place de la réponse. La coordination centralisée peut également aider à établir des protocoles de gestion de données et des normes, qui sont ensuite appliqués à tous les territoires concernés.

Les exemples pratiques de mécanismes de coordination hiérarchiques comprennent également la personnalisation des rôles de diverses organisations. Cela inclut les ministères exerçant des responsabilités transversales spécifiques ou la création de nouveaux organes centraux de coordination tels que les conseils d'urgence, les comités ou les groupes de travail [1]. **Toutefois, dans les situations d'urgence à long terme et lorsque ces situations deviennent plus fréquentes, les avantages liés la centralisation de la coordination peuvent s'estomper et doivent être complétés par des mécanismes plus flexibles qui permettent aux entités gouvernementales décentralisées d'agir [23].**

Mécanisme 1.3. Réseaux : permettre aux conseils, plateformes et équipes multipartites d'agir.

Pour réduire la dépendance hiérarchique et surmonter les divisions administratives horizontales, les structures de coordination flexibles s'appuient sur des réseaux de travail plus horizontaux. Dans le cas où une action urgente est nécessaire, **le fait que les équipes et les acteurs locaux puissent prendre des décisions sur le terrain permet de garantir que les réponses, spécifiques au contexte, prennent en compte les toutes dernières informations disponibles, dans un contexte où les délais sont cruciaux.** Le travail d'équipe et la coordination en réseau exigent d'établir des relations de confiance. Dans la mesure du possible, la gouvernance de l'urgence s'appuie sur des réseaux de confiance établis avant l'urgence.

Le cas de Gauteng, en Afrique du Sud est un exemple parlant du succès des équipes multipartites dans la riposte au COVID-19. Un partenariat de recherche préexistant entre le gouvernement de la province et l'Observatoire de la région de la ville de Gauteng (GCR0) a permis de collecter des données et d'élaborer des mesures d'urgence de façon localisée, dans le contexte plus large de la stratégie de réponse à l'urgence de la province [24].

Mécanisme 2.1. Processus itératifs : associer des ajustements continus au plan initial.

L'intégration de tâches interdépendantes dans des conditions d'urgence nécessite l'établissement d'un point de départ clair, suivi d'une communication fréquente et généralisée au-delà des frontières des organisations [23]. **La communication permanente entre les principaux intervenants permet alors des ajustements continus.** La mise en place d'approches de l'urgence en plusieurs étapes implique généralement une réaction immédiate sous la direction d'une autorité centralisée, qui peut ensuite déléguer des responsabilités pour les ajustements ultérieurs. Les processus itératifs permettent également d'avoir recours à l'expérimentation, à des tests et à des « policy labs », qui facilitent un apprentissage rapide basé sur des retours immédiats.

Mécanisme 2.2. Préparation de l'engagement : amélioration de la collaboration des principaux intervenants pour chaque mesure d'urgence.

Établir des processus « latents » qui détaillent comment les équipes et acteurs intersectoriels et interjuridictionnels peuvent être pleinement engagés les uns avec les autres.

Ils peuvent être activés en mode d'urgence pour éviter d'avoir à inventer des stratégies d'engagement ad hoc. Ces équipes peuvent également être pensées de manière à offrir un espace sûr aux fonctionnaires et employés administratifs, afin de surmonter le système hiérarchique strict, pour entreprendre des actions plus innovantes, axées sur les résultats, plutôt que basées sur des comptes-rendus. Les protocoles d'engagement aident également à indiquer quels processus d'urgence sont sur et sous-financés et peuvent inclure des suggestions pour le transfert du personnel d'autres administrations ou organismes à l'appui d'équipes d'urgence surchargées [1].

Mécanisme 3.1. Outils numériques : utiliser largement les technologies de partage des données et de gestion de l'information

Les technologies modernes de communication et d'information, notamment l'Internet mobile, le Big Data et le géo-référencement, ont révolutionné la manière dont les données sont générées, agrégées, analysées et partagées. **Le partage d'informations numériques, l'e-participation et la saisie de données basées sur des applications ont également permis d'accéder instantanément à des informations à jour, ce qui facilite la prise de décisions urgentes.** Ces technologies renferment également un potentiel considérable pour améliorer la transparence des processus de gouvernance de l'urgence. La gestion de la crise de la COVID-19 a, jusqu'à présent, constitué l'indication la plus forte de l'utilisation efficace de ces outils numériques dans le cadre d'une transformation plus large de la gouvernance à l'ère numérique [25].

Les outils de communication virtuelle et de collaboration numérique sont essentiels pour des communications plus fréquentes et plus flexibles. Comme cela a été rapporté tout au long des

entretiens, des ateliers et des consultations, la visioconférence, les applications de tchat et les tableaux de collaboration virtuelle sont de plus en plus efficaces pour soutenir et connecter les élus, les fonctionnaires et les acteurs clés qui font partie de l'écosystème d'intervention d'urgence.

A un niveau de sécurité adéquat avec des connexions VPN dédiées, ces outils ont déjà démontré qu'ils peuvent totalement changer la dynamique et les possibilités de la collaboration en réseau [1].

Mécanisme 4.1. Renforcement des capacités : Investir dans le renforcement des capacités des individus, des équipes et de la société.

Apporter une réponse coordonnée face à des urgences longues et complexes exige inévitablement des niveaux de renforcement sans précédent des capacités de tous les acteurs impliqués.

Quand ces situations d'urgence se prolongent au-delà de la mémoire collective, les réponses apportées ne peuvent pas se fonder uniquement sur les connaissances, les compétences et les expériences préexistantes et doivent s'appuyer sur une construction formelle des capacités et un apprentissage au long cours. Tout cela est nécessaire pour créer de nouvelles capacités de coordination, qui reposent essentiellement sur l'utilisation des plateformes d'apprentissage et d'échange numériques.

Dans le cadre des réponses à l'urgence, un type particulier de renforcement des capacités est requis. Ces capacités sont un élément fondamental pour améliorer la coordination dans les situations d'urgence. Il est particulièrement important dans ce contexte de ne pas se contenter des capacités des équipes de direction, mais de s'appuyer également sur celles des responsables intermédiaires, qui doivent permettre un travail d'équipe intersectoriel en prenant le recul nécessaire et en protégeant leur travail de toute influence extérieure, politique ou autre [26].

4.2. PRÉSENTATION DÉTAILLÉE : COORDINATION VERTICALE DES STRATÉGIES DE RÉPONSE À L'URGENCE

La coordination verticale des réponses stratégiques à l'urgence entre les différents niveaux de gouvernement permet aux villes et aux régions de jouer un rôle clé, qui va au-delà des aspects opérationnels de la gouvernance des urgences.

Compte tenu des contraintes de temps pesant sur le développement des stratégies de réponse à l'urgence, il est invariablement nécessaire de mettre en place un système complexe de coordination, de communication et d'analyse des données, à tous les niveaux de gouvernement. Les caractéristiques exactes des systèmes de coordination verticale dépendront du pays et du contexte de gouvernance.

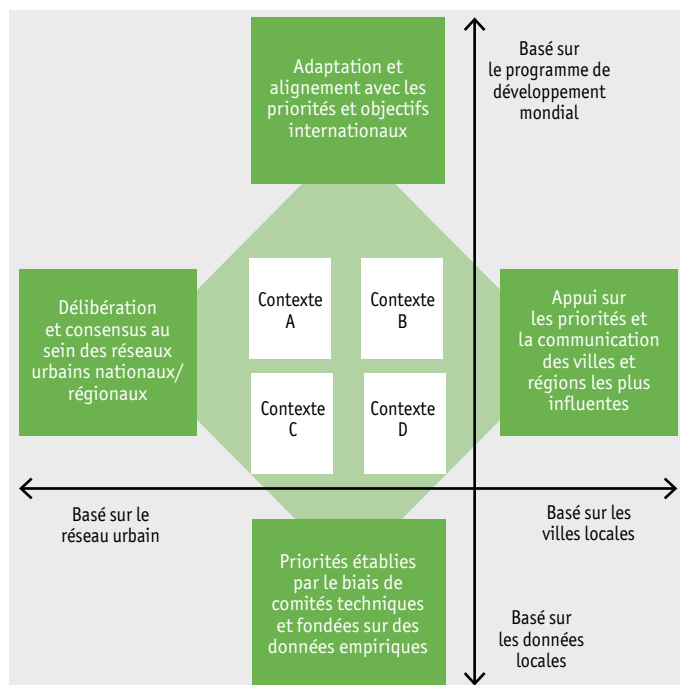
Par exemple, dans le cas de la réponse à une pandémie, la coordination verticale doit aborder certaines questions critiques telles que « l'organisation des régimes de soutien financier, les mesures de confinement, l'adoption et/ou la responsabilité des mesures, l'allocation d'équipements médicaux, le chevauchement des mesures, la communication publique et les impacts transfrontaliers » [1]. La diffusion différenciée du virus et ses impacts inégaux sur la santé et l'économie d'une part, et les mesures de contrôle des infections d'autre part complexifient encore la tâche.

4.2.1. Identifier les priorités stratégiques pour l'intervention d'urgence en partant des territoires

L'un des principaux défis associés à la coordination verticale au niveau territorial porte sur l'identification des mesures d'urgence prioritaires dans les différentes juridictions, afin qu'elles puissent être efficacement communiquées aux échelons supérieurs de gouvernement. Si l'on observe la manière dont les collectivités territoriales négocient leurs intérêts, potentiellement différents, au niveau vertical, plusieurs modèles se dessinent.

Tout d'abord, l'identification des priorités peut être organisée le long de deux axes principaux (Figure 2). Le premier axe mesure si les priorités sont adaptées et alignées sur les programmes mondiaux ou plutôt établies en fonction des conditions locales. Dans de nombreux cas, les priorités peuvent être similaires, la différence étant le point de départ.

Figure 2 : Schéma d'identification des priorités – Coordination d'urgence partant des territoires, par types de contextes



Source : élaboration propre, affinée pendant les ateliers

Le deuxième axe mesure si les priorités ont été identifiées à la suite de délibérations et de l'établissement d'un consensus entre les réseaux de collectivités locales, ou si elles résultent de la vision des villes et régions les plus influentes.

4.2.2. Accès et modes de contribution à la prise de décision stratégique

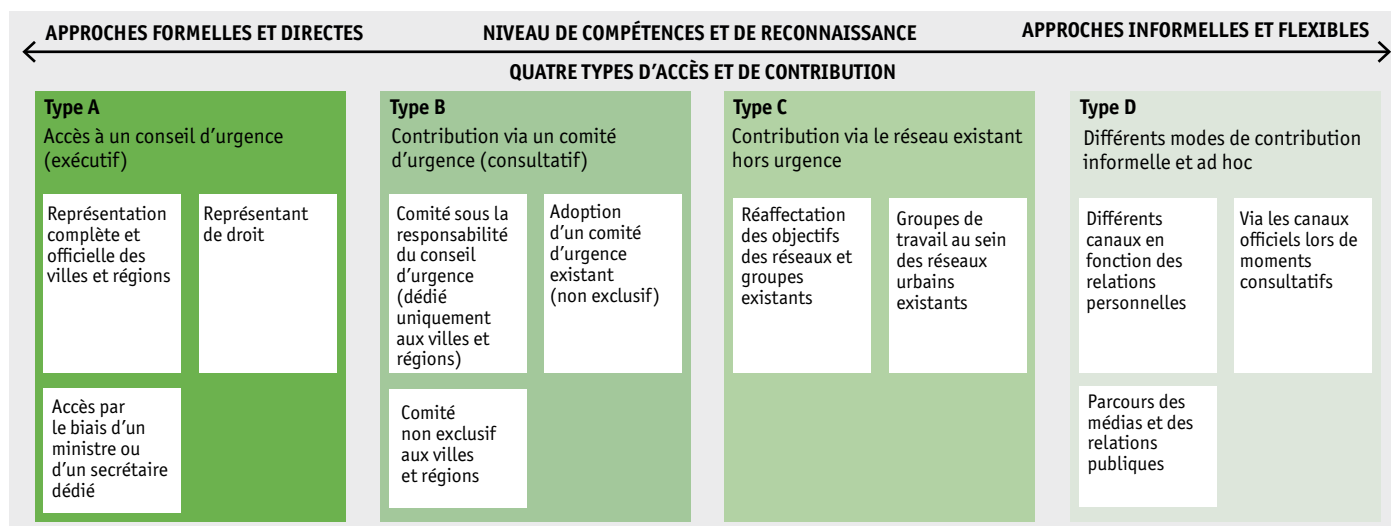
Dans la plupart des pays, les principales stratégies de réponse à l'urgence sont établies au niveau national, souvent par l'exécutif, avec des degrés variables de participation des niveaux inférieurs de gouvernement. **Le niveau d'influence des collectivités territoriales sur ces stratégies de réponse dépend en grande partie des cadres et des traditions de gouvernance multi-niveau préexistants.** L'influence des villes et des régions est généralement plus grande s'il y a nécessité d'adapter les réponses et d'adopter des approches expérimentales qui puissent être codifiées par des administrations décentralisées.

En se fondant sur l'observation de situations d'urgence complexe récentes, quatre grands types d'accès et de contributions stratégiques peuvent être identifiés (Figure 3). Cette différenciation a été développée avant les ateliers et les consultations, qui ont permis ensuite de les tester et de les confirmer largement. Il est important de noter que ces modèles ne sont pas mutuellement exclusifs et que de nombreuses villes et régions influencent la prise de décision nationale via une combinaison de ces canaux.

Type A : Accès direct des collectivités territoriales aux conseils d'urgence

Le type A présente l'accès et le mode de contribution les plus forts (participation à la prise de décision). Dans ce scénario, les villes et les régions sont officiellement et entièrement représentées auprès des organes de décision d'urgence. Leurs représentants peuvent l'être de droit ou être nommés par l'intermédiaire d'un ministère ou d'un secrétariat dédié. Ce modèle d'accès est plus susceptible d'émerger dans les pays fédéraux où les stratégies d'urgence sont relativement décentralisées et où une coordination étroite entre les unités de gouvernement est nécessaire pour apporter une réponse cohérente aux crises.

Figure 3 : Quatre types d'accès et de modes de contribution à la prise de décisions stratégiques au niveau national/fédéral



Source : élaboration propre, affinée pendant les ateliers

Type B : contribution via un comité d'urgence

Dans le cadre de ce modèle, les villes et les régions sont représentées au sein de comités qui relèvent des organes de décision nationaux. À titre d'exemple, en Colombie, le ministre de la Santé a convoqué les maires des villes les plus touchées par la pandémie afin que la stratégie de gestion de l'urgence puisse être éclairée par les différences régionales d'impact du virus. Ce modèle offre un canal officiel par lequel les villes et les régions peuvent faire part de leurs préoccupations et de leurs priorités. Toutefois, contrairement au modèle de type A, cela n'implique pas qu'elles participent à la prise de décision.

Type C : contribution via des réseaux préexistants hors urgence

Les villes et les régions peuvent également influencer les organes de décision centraux par le biais de réseaux préexistants hors urgence. Au Royaume-Uni, l'Association des collectivités locales rencontre régulièrement les ministres du gouvernement et fournit des données pour alimenter les comités techniques et les enquêtes sur la pandémie de COVID-19.

Le mode de contribution de type C semble être le plus courant des quatre modèles d'accès et de contribution. Au cours des ateliers, les participants ont identifié les « groupes de travail au sein de réseaux de villes existants » comme la forme la plus courante d'influencer la stratégie d'urgence au niveau national. Cette forme d'influence est apparue comme étant la plus familière pour les participants issus de pays unitaires comme de pays fédéraux.

Type D : contribution informelle et ad hoc

Les contributions informelles et ponctuelles peuvent inclure des commentaires fournis via des canaux officiels lors de consultations, ainsi que des actions de pression sur les principaux décideurs, des appels aux médias pour obtenir le soutien du public ou la création de canaux d'influence par le biais de relations personnelles. Les participants à l'atelier venant de pays centralisés, notamment l'Argentine, ont identifié les relations personnelles comme étant essentielles à leur collaboration avec le gouvernement national. Cependant, même dans les pays décentralisés, ce modèle d'influence informel peut être utile, en particulier lorsqu'il existe des désaccords politiques entre le gouvernement national et les collectivités locales ou lorsque des canaux d'influence plus formels sont bloqués. Ce fut le cas au Brésil en décembre 2020, lorsque 17 gouverneurs d'État ont uni leurs voix pour demander l'extension des mesures d'urgence, alors qu'elles devaient expirer [27].

Au cours des ateliers, il a été souligné que, dans le cadre de ces modes de représentation moins formels, lorsqu'elles tentent d'influencer la stratégie nationale, les villes et régions de moindre importance sont désavantagées par rapport aux grandes villes et régions riches possédant plus de ressources et d'influence politique. Si les villes et les régions doivent alimenter activement les stratégies nationales de mesures d'urgence et s'assurer que les mesures prises sont adaptées aux communautés locales, il est essentiel qu'elles disposent des moyens adéquats.

4.2.3. Enseignements tirés de la coordination dans le cadre de la lutte contre la COVID-19

Au début de la pandémie de COVID-19, certains gouvernements nationaux ont pu mobiliser des mécanismes de coordination préexistants. En Afrique du Sud, par exemple, la loi de 2002 sur la gestion des catastrophes a permis de fournir un cadre global à la coordination multiniveau des réponses à l'urgence et de clairement décrire les rôles et responsabilités de chaque unité de gouvernement. **Toutefois, compte tenu du niveau de coordination nécessaire pour relever les défis inhérents à une situation d'urgence complexe, pour certains gouvernements les mécanismes de coordination préexistants étaient insuffisants et de nouveaux organes ont dû être créés.**

En Australie, un Cabinet national a été créé au début de la pandémie afin d'organiser des négociations plus fréquentes et de trouver un compromis entre les États, de façon plus rapide que par le biais des décisions prises par le parlement national. Le Cabinet est présidé par le Premier ministre et comprend des ministres des États et des collectivités territoriales [28]. Les réunions se tiennent régulièrement, via des plateformes de visioconférence, et les procédures sont rationalisées pour mettre l'accent sur un nombre limité de priorités nationales.

Les périodes de réponse à des situations d'urgence complexe telles que les pandémies mondiales ou la dégradation du climat étant beaucoup plus longues que dans des situations d'urgence classiques, les exigences de gouvernance multiniveau et de coordination ne sont pas les mêmes. **En période d'urgence complexe, il est essentiel que les structures de coordination verticale soient durables et puissent répondre à des situations en évolution rapide.** Les mécanismes de coordination doivent être conçus pour faciliter la communication entre les acteurs clés, en exploitant tout le potentiel des plateformes numériques.

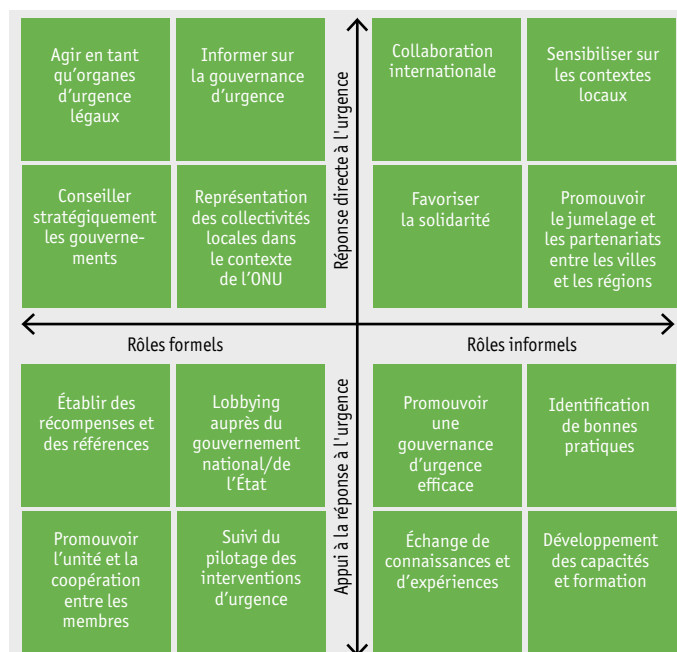
Les structures doivent être adaptées ou développées de manière à ce que les acteurs de chaque niveau de gouvernement puissent communiquer de façon soutenue, régulière et multidirectionnelle.

4.3. RÔLE DES ASSOCIATIONS DE COLLECTIVITÉS LOCALES ET DES RÉSEAUX MUNICIPAUX

Pour soutenir les efforts de coordination pour les réponses à l'urgence et renforcer la contribution des collectivités territoriales aux stratégies nationales, **il est essentiel de mieux intégrer les associations de collectivités locales et les réseaux de villes dans les interventions des gouvernements nationaux.** Ces réseaux sont généralement déjà intégrés au système national de gouvernance et sont les seuls à pouvoir réunir divers groupes de villes et de régions. Ils sont donc idéalement placés pour assumer des rôles clés en cas d'urgence.

Les associations de collectivités locales assurent un large éventail de fonctions pendant les périodes d'urgence, allant de rôles formels, tels que la représentation des intérêts des villes et régions au sein des comités et des organes de décision nationaux, à des rôles moins formalisés, comme favoriser la solidarité entre les collectivités territoriales et mettre à disposition des plateformes de partage d'informations. La Figure 4 montre l'éventail des rôles joués par les associations de collectivités locales lors des urgences complexes.

Figure 4 : Rôles des réseaux de villes et des associations de collectivités locales dans la gestion de l'urgence



Le rôle des associations de collectivités locales et des réseaux de villes tend à être plus important dans les pays où les collectivités territoriales n'ont pas d'accès de type A à la prise de décisions stratégiques en cas d'urgence. Dans ces circonstances, les associations peuvent promouvoir des processus de prise de décisions ou de consultation coopératifs entre les collectivités locales et aider à identifier systématiquement les priorités. Ils peuvent alors plaider en faveur de l'incorporation de ces intérêts au niveau stratégique national [1]. Au cours de la réponse à la pandémie de COVID-19, cela a été largement le cas en Afrique du Sud, où des représentants de l'Association de collectivités locales (SALGA) ont rencontré des ministres nationaux et ont effectué des rapports réguliers auprès du Conseil national de commandement contre le coronavirus, l'organe directeur de gestion de la pandémie. Compte tenu des ressources nécessaires, les instances locales sont également bien placées pour assumer des rôles de coordination pratique en cas d'urgence, par exemple en distribuant des fonds ou des ressources médicales. En Ouganda, le ministère des collectivités locales a débloqué des fonds d'urgence directs pour l'Association des collectivités locales (ULGA), afin qu'ils soient distribués aux collectivités locales [29].

Au-delà de ces rôles formalisés, les participants à l'atelier ont souligné l'importance cruciale du rôle joué par les associations de collectivités locales pour faciliter l'échange de connaissances et d'expertise. Dans des circonstances d'extrême incertitude, et sans feuille de route établie, la communication et le partage d'informations entre les villes et les régions peuvent s'avérer cruciaux. Ce partage d'informations ne doit pas seulement être ciblé sur l'élaboration de stratégies politiques nationales. Il doit également permettre de fournir aux villes et aux régions des conseils pratiques et des contacts utiles. En Bulgarie, par exemple, l'Association nationale des municipalités (NAMRB) a créé une plate-forme de communication pour les maires dès le début de la pandémie, afin de diffuser les coordonnées des entreprises fournissant du matériel médical d'urgence et des EPI [1]. Au niveau international, les réseaux de villes ont également mis en place des plateformes de partage des connaissances entre

les différentes régions du monde. C'est le cas notamment de la Live Learning Experience de CGLU et de Cities for Global Health de Metropolis.

Le rôle joué dans les échanges de connaissances et d'expériences sera peut-être plus important encore pour répondre à l'urgence climatique, bon nombre de collectivités locales de nombreux pays étant à l'origine de transitions vertes indépendantes de l'action (ou de l'inaction) des gouvernements nationaux. Par exemple, au Royaume-Uni, le réseau d'élus locaux UK100 s'est engagé à passer à 100 % d'énergie propre d'ici 2050. Il a été créé pour permettre aux collectivités locales de partager leurs connaissances sur la transition énergétique locale, et pour demander au gouvernement national de consacrer plus de ressources à cet effort [30].

5. PRINCIPES ET RECOMMANDATIONS POUR LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU DE L'URGENCE

Les cinq principes suivants régissant la gestion des urgences complexes font partie des dix principes de gouvernance multiniveau de l'urgence, établis dans le Document d'orientation 02 de l'Initiative sur la gouvernance de l'urgence. Ils s'accompagnent d'un ensemble plus spécifique de recommandations pour chaque principe.

1. La gouvernance de l'urgence exige que le gouvernement assure le leadership.

- Les interventions d'urgence exigent un véritable leadership mené par un gouvernement auquel on fait confiance : « la gestion des urgences est, par essence, le rôle du gouvernement » [31].
- Recommandation 1.1 : Garantir la transparence et la reddition de comptes, afin de favoriser la confiance des citoyens envers les différents niveaux de gouvernement comme responsables des décisions et des actions en cas d'urgence complexe.
 - Recommandation 1.2 : Promouvoir la stabilité et la flexibilité des institutions publiques au cœur du système de gouvernance des urgences.
 - Recommandation 1.3 : Soutenir le renforcement des capacités afin de s'assurer que tous les niveaux de gouvernement peuvent répondre en cas d'urgence complexe.
 - Recommandation 1.4 : Promouvoir des modèles de gouvernance inclusifs avec une représentation diversifiée, afin d'intégrer les visions et préoccupations les plus larges des citoyens.

2. La gouvernance multiniveau de l'urgence peut s'appuyer sur les principes de la gouvernance multiniveau habituelle, mais doit en intégrer de nouveaux principes.

- La participation de représentants des différents niveaux de gouvernance remplace le système reposant sur un responsable unique, afin de permettre à plusieurs organisations de mieux coordonner la distribution des ressources et la prise de décision [32]. Les décideurs impliqués dans la gestion de l'urgence doivent rendre des comptes de manière transparente.

- Recommandation 2.1 : Attribuer clairement les responsabilités à différents niveaux et unités de gouvernement afin de favoriser les réponses mieux adaptées et plus flexibles.
- Recommandation 2.2 : Mettre en place des mécanismes de coordination adéquats pour faciliter la coopération verticale impliquant des institutions clés représentatives de tous les niveaux de gouvernement dans la prise de décisions. Définir clairement les institutions qui assurent la régulation de la centralisation et la décentralisation en cas d'urgence complexe.
- Recommandation 2.3 : Attribuer les fonds appropriés pour permettre d'assumer les diverses responsabilités de la gouvernance d'urgence.

3. La gouvernance d'urgence doit adopter une approche systémique et expérimentale plutôt que des approches sectorielles. Cela se traduit par de regroupement et l'établissement de liens entre les responsables des réponses sectorielles au sein des institutions coordinatrices pour promouvoir des réponses mieux intégrées.

- Recommandation 3.1 : Mettre en place des mécanismes de coordination adéquats pour faciliter la coopération intersectorielle.
- Recommandation 3.2 : Mettre en œuvre des stratégies de gestion des données et des informations, notamment des données accessibles à tous et des approches basées sur le partage qui permettent de standardiser les données les plus critiques et d'optimiser la disponibilité des informations, afin que tous les acteurs impliqués puissent apporter leur contribution et accéder à ces informations normalisées en temps réel.
- Recommandation 3.3 : Favoriser l'expérimentation, le pilotage et les solutions ponctuelles pour faire face aux urgences complexes en s'éloignant de la culture du zéro échec.

4. La gouvernance d'urgence exige des approches hybrides, combinant gouvernance hiérarchisée et gouvernance en réseau. Éviter la simple division entre modes « stratégiques, tactiques et opérationnels » divisés entre les différents niveaux de gouvernance (où le niveau national est chargé de la stratégie et le niveau local de l'aspect opérationnel) ; favoriser une approche mixte entre modes et niveaux de gouvernance pour encourager une gouvernance d'urgence plus flexible. La communication et la collaboration intensives autour des principaux enjeux de la gouvernance en réseaux complexes sont essentielles à la transition vers un mode de gouvernance d'urgence.

- Recommandation 4.1 : Définir clairement la façon dont les villes et les régions accèdent et contribuent aux décisions stratégiques pour collaborer avec les gouvernements nationaux et les gouvernements des États fédéraux dans des situations d'urgence complexe.
- Recommandation 4.2 : Mettre en place des mécanismes de coordination adéquats pour faciliter la coopération entre les différentes juridictions, en intégrant une coordination

depuis la base à l'ombre du système hiérarchisé. Cela est particulièrement nécessaire dans les zones métropolitaines où les différentes collectivités locales et les institutions publiques partagent des aspects divers de la gouvernance et doivent collaborer pour élaborer des réponses communes et cohérentes.

- Recommandation 4.3 : Généraliser la gouvernance inclusive et sensible au genre, en reconnaissant la contribution des femmes et du leadership féministe pour une approche plus collaborative et en réseau de la gouvernance d'urgence, et mettre fortement l'accent sur la défense des droits humains pour les populations les plus vulnérables aux impacts des urgences complexes.

5. Le choix du cadre de la gouvernance de l'urgence dépend de la nécessité de mieux aligner les structures de gouvernance existantes, du rôle des principaux réseau d'acteurs et du contexte de l'urgence. Il n'existe pas d'approche unique permettant de s'adapter à toutes les circonstances et à tous les contextes locaux. La gouvernance des situations d'urgence complexe ne doit pas être standardisée et doit tirer parti des réseaux internationaux de connaissances et de solidarité.

- Recommandation 5.1 : Les enseignements et les échanges de pratiques à l'échelle internationale doivent prendre en compte le niveau des ressources publiques disponibles (pays à revenu élevé, moyen et faible), le type d'État (unitaire au fédéral) et le système politique.
- Recommandation 5.2 : Tirer parti des réseaux internationaux, en particulier du travail des réseaux de collectivités territoriales, qui soutiennent activement les mesures d'urgence, pour faciliter l'échange de connaissances et promouvoir l'apprentissage et la coopération entre collectivités locales, afin de diffuser et adapter les enseignements et de favoriser la solidarité.

ANTICIPER L'AVENIR

Par Tony Travers, professeur et doyen associé de l'École d'affaires publiques, London School of Economics and Political Science

La pandémie de COVID-19 a obligé les collectivités territoriales du monde entier à faire face à de nombreux défis. Nombreuses sont les administrations qui, depuis de nombreuses années, mettent en place des plans d'urgence pour répondre à diverses catastrophes : les tremblements de terre, les inondations, les sécheresses, les perturbations de l'ordre public, les incendies, le terrorisme, les crises économiques et, bien sûr, les pandémies figuraient déjà dans les « registres des risques » de la plupart des collectivités, mais nous savons aujourd'hui qu'il existe une grande différence entre un exercice « hypothétique » visant à tester une riposte et la réponse réelle à une crise quotidienne qui aura des effets à long terme, pendant trois ans ou plus.

Les villes et les régions ont dû travailler au sein de mécanismes de coordination multiniveau pour fournir des réponses adéquates aux besoins de la santé publique et assurer le fonctionnement d'autres aspects de la société. Pendant la pandémie, les rôles respectifs des différentes sphères de gouvernement sont devenus plus clairs. Les niveaux supérieurs de gouvernement, en particulier les administrations nationales et fédérales, ont une puissance économique leur permettant d'emprunter des montants spectaculaires pour soutenir les services publics et remplacer les pertes de recettes fiscales, tout en protégeant les entreprises et les employés à court terme. Les collectivités territoriales, y compris au niveau régional/provincial, ne disposaient généralement pas de la capacité d'emprunter à bon marché (ou d'émettre de la monnaie) pour atténuer certains des effets de la pandémie.

Les villes et les régions exercent des responsabilités importantes en matière de prestation de soins de santé, de transports, de services de base et de sécurité publique. Les services de trains, de tramways et de bus locaux ont vu leurs revenus diminuer de 95 %. Les maires et autres dirigeants de villes ont dû négocier avec les gouvernements nationaux ou les gouvernements des États pour obtenir des fonds de sauvetage afin de maintenir les services publics en fonctionnement. De même, les réglementations de santé publique ont souvent été mises en œuvre et exécutées au niveau municipal ou local. Les municipalités sont plus proches de leurs populations et ont donc une meilleure compréhension de l'exercice local du pouvoir de l'État.

La proximité avec les résidents et les entreprises a constitué un élément essentiel de la réponse globale des gouvernements nationaux, notamment lors des confinements, et pour la fourniture des équipements de protection et la mise en place des systèmes de traçage et, surtout, des programmes de vaccination. La mise à disposition de bâtiments publics, la capacité d'agir sur le terrain, la logistique, et même le simple fait de savoir qui vit où ont été des éléments essentiels pour maintenir la pandémie de COVID-19 sous contrôle. Les villes, les municipalités et les législateurs locaux accèdent beaucoup plus efficacement aux populations vulnérables que les gouvernements lointains, situés dans les capitales fédérales ou nationales.

La pandémie a permis d'identifier des rôles différents en fonction des niveaux de gouvernement, mais elle a également révélé un certain nombre de problématiques de cohérence et de coordination. En l'absence de mécanismes préexistants de gouvernance multiniveau de l'urgence, de nombreux pays ont dû développer rapidement de nouveaux modes de fonctionnement. Les données collectées et analysées à l'échelle nationale ont dû être transmises en cascade via les institutions régionales, municipales et locales. Il a également fallu optimiser les chaînes d'approvisionnement en équipements de protection et en vaccins, en reliant services nationaux de santé et instituts de recherche aux mécanismes de livraison locaux.

Les objectifs des institutions représentant des réseaux de villes, d'États fédéraux ou de régions étaient à fois politiques et pratiques. Seuls la classe politique et ses représentants sur le terrain peuvent renforcer les liens entre les institutions à différents niveaux.

Les groupes représentant les professionnels de la santé, les responsables chargés des plans d'urgence et les ONG peuvent aider à fournir les services d'urgence. Les villes et autres collectivités territoriales ont fourni des connaissances, ont favorisé la confiance des citoyens et la légitimité de l'action publique locale.

Les municipalités ont beaucoup appris de la pandémie de COVID-19. Elles ont identifié les chaînes logistiques solides et celles qui ont besoin d'être améliorées. Aujourd'hui, elles en savent plus sur la qualité des données qu'elles détiennent et sur leur capacité à travailler de façon fluide et transparente avec d'autres sphères du gouvernement, et elles ont désormais un rôle à jouer dans la réflexion sur la reprise économique. Les centres urbains se rétabliront-ils pleinement et, si ce n'est pas le cas, quelles seront les conséquences sur l'habitat, l'emploi et les transports publics ?

Les conditions de vie ont-elles besoin d'être améliorées pour les ménages à faible revenu, notamment en termes d'accès aux services de base, aux logements décents ou aux espaces verts ? Quelle sera la relation entre les centres-villes et les périphéries des villes ? Comment protéger les zones rurales de l'étalement urbain ? Les villes vont devoir mener une réflexion sur ces dix-huit premiers mois de pandémie et proposer des solutions pour améliorer le fonctionnement de la gouvernance multiniveau, pour rétablir leur solidité financière, planifier les retombées de la crise sanitaire, et éviter des impacts à long terme non maîtrisés, comme l'étalement urbain ou l'augmentation du chômage dans les territoires défavorisés.

La plupart des collectivités territoriales ont survécu à la pandémie de COVID-19 sans dommages pour leur réputation, alors que les gouvernements nationaux et fédéraux ont souvent été critiqués pour leurs politiques en matière d'équipement de protection, de confinement, de voyages à l'étranger, de programmes de vaccination ou de soutien économique. Mais il reste encore beaucoup à faire. Pour les villes, le test le plus important reste à venir.

RÉFLEXIONS CRITIQUES

Par Rogelio Biazzi, coordinateur général du Cabinet, Municipalité de Rosario, Argentine

Nous savons maintenant que l'un des mots clés qui définissent notre société actuelle est le « changement ». Cela semble être un oxymore, mais le changement permettra à nos sociétés de perdurer. Dans ce contexte, qui a bouleversé de nombreuses institutions, déclenché de grands débats et provoqué une grande confusion, les gouvernements ont dû s'adapter. La crise que nous traversons est un processus complexe qui évolue à un rythme tel que nous n'avons pas encore eu suffisamment de temps pour l'appréhender dans toute son ampleur. En période d'incertitude telles que celle que nous traversons, nous devons suivre une voie basée sur la réflexion, la coordination et le consensus.

Pour les collectivités territoriales en particulier, deux urgences clés ont émergé de cette crise : tout d'abord, il est nécessaire d'opérer un changement vertical de la gouvernance pour faciliter le consensus et la coordination entre les différents niveaux de gouvernement. En raison des différentes échelles et contextes impliqués, les interactions entre les acteurs des différents niveaux de gouvernement impliquent souvent des approches différentes de la prise de décision. Nous avons aujourd'hui l'opportunité d'analyser le paradigme classique de la prise de décision partant de la base ou du sommet, en étudiant l'interdépendance des relations qui peuvent exister entre les différents acteurs d'un territoire donné, afin de générer un modèle de gouvernance privilégiant les relations horizontales entre les acteurs des différents niveaux et secteurs de la société. Cela nécessite de mettre en œuvre des échanges en réseau entre les administrations en situation d'urgence, avec des acteurs ayant un intérêt commun à implémenter certaines politiques et susceptibles de collaborer en vue de la réalisation de ces intérêts communs.

Deuxièmement, il est nécessaire d'impulser un changement pour passer d'un système

de divisions sectorielles, produisant des « silos » ciblés sur les problèmes avec un point de vue partiel, à un mode de collaboration impliquant des équipes transversales et des contributions pluridisciplinaires. Les organisations parcellaires doivent être abandonnées au profit d'administrations publiques disruptives, afin de chercher des solutions collaboratives et d'accroître la capacité de gouvernance et l'efficacité des décisions pour faire face aux déficits de gestion et de coordination en cas de crise. Il est indispensable de renforcer la collaboration et l'intégration dans la prise de décisions et la mise en œuvre d'actions concrètes.

L'interdépendance entre les États est de plus en plus importante. La tâche titanesque que représente la réponse à l'urgence nous a fait prendre conscience de la co-responsabilité des différents niveaux de gouvernement qui coexistent sur un même territoire. Après un an et demi de travail intensif sur la gestion du changement, pour nous améliorer et être en mesure de servir la société dans des contextes sans précédent, nous avons à peine effleuré notre capacité à apprendre, communiquer et créer ensemble. Mais bonne nouvelle : le processus est déjà en cours et les choses changent en profondeur. Une révolution silencieuse est en mouvement, nous sommes encore vivants et nous allons de l'avant.

ANNEXE

PRINCIPAUX POUVOIRS DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE MULTINIVEAU DE L'URGENCE

- a. **Pouvoirs politiques :** pouvoirs associés aux responsabilités politiques, au contrôle et à la prise de décisions des différentes unités gouvernementales. Ils appartiennent aux branches législative et exécutive du gouvernement.
- b. **Pouvoirs administratifs :** pouvoirs associés à la gestion, à la planification et aux opérations des différentes administrations publiques. Ils appartiennent aux administrations publiques générales et sectorielles.
- c. **Pouvoirs fiscaux :** pouvoirs associés aux responsabilités fiscales et budgétaires des différentes unités gouvernementales. Ces responsabilités comprennent les décisions sur les bases fiscales, les taux d'imposition et l'affectation des dépenses, ainsi que la supervision d'instruments de financement plus larges.

ORIENTATIONS DE COORDINATION DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

On différencie généralement deux orientations de coordination fondamentales : la coordination verticale et la coordination horizontale. Alors que la coordination des réponses entre les différentes entités gouvernementales pour la mise en œuvre conjointe des mesures d'urgence répond à une orientation verticale, on distingue deux composantes dans la coordination horizontale. Au total, les trois orientations de la coordination sont donc :

- a. **La coordination verticale**, qui comprend la coordination des activités des différents niveaux de gouvernement, par exemple entre les villes, les métropoles, les régions, les États fédéraux et les gouvernements nationaux.
- b. **La coordination sectorielle**, qui couvre la coordination des activités dans différents secteurs et domaines politiques tels que la santé, l'éducation, les services sociaux, la sécurité, les services publics, les transports, etc. Dans de nombreux cas, ce niveau de coordination implique différentes administrations publiques au même niveau de gouvernance et est donc considéré comme une forme de coordination horizontale.
- c. **La coordination territoriale**, ou coordination entre circonscriptions, qui désigne la coordination des activités entre des circonscriptions voisines ou des circonscriptions faisant partie d'un territoire commun plus vaste. En l'absence d'un échelon supérieur de gouvernement venant en soutien de cette forme de coordination, la coordination territoriale est également considérée comme une forme de coordination horizontale.

ADAPTATION ET FLEXIBILITÉ DES RÉPONSES

En s'appuyant sur les points [7] et [26], cette section identifie les principes généraux et les caractéristiques les plus pertinentes pour des réponses aux urgences complexes qui soient mieux adaptées et plus flexibles.

Adaptation

Les mesures de crise et d'urgence exigent un degré considérable de flexibilité et d'adaptation de la part de toutes les institutions concernées. En outre, la gouvernance multiniveau de l'urgence exige que chaque unité gouvernementale impliquée fasse preuve d'efficacité, mais implique également que le système de gouvernance multiniveau et intersectoriel lui-même fasse preuve d'adaptation. L'adaptation de la gouvernance se caractérise par « la capacité à traiter des questions sociétales complexes impliquant de nombreux acteurs, intérêts divergents et incertitudes quant aux mesures à prendre » [7].

La capacité d'adaptation prend en compte le décalage entre les exigences de gouvernance d'urgence et l'organisation institutionnelle habituellement conçue pour faciliter la gouvernance en mode normal. Une gouvernance capable de s'adapter implique que la réactivité accrue aux crises et aux chocs externes soit soutenue par l'engagement d'acteurs multiples,

en utilisant des connaissances décentralisées, tout en travaillant de façon centralisée et décentralisée [7]. L'adaptation des gouvernements en cas de situation d'urgence est favorisée quand les institutions sont clairement établies.

Cela permet de centrer le travail de gouvernance sur l'apprentissage et, par conséquent, de surmonter les conflits entre les différents niveaux de gouvernance. Toutefois, l'objectif est d'apprendre à être productif, et les compromis sur les opérations critiques ou la crédibilité des principales parties prenantes doivent être évités.

La tolérance aux paradoxes comme la prise de décision rapide et réfléchie, la hiérarchie et le travail en réseau, la centralisation et la décentralisation font partie des conditions préalables les plus importantes pour sa mise en œuvre.

Flexibilité

La flexibilité est la seconde caractéristique de la gouvernance de l'urgence sur laquelle s'appuie ce document. Elle consiste principalement à suivre le rythme rapide des changements et les demandes liées à la crise. La réactivité des approches plus flexibles constitue une différence importante par rapport aux interventions plus lentes basées sur la planification étape par étape (parfois appelées approches en cascade) [11]. La flexibilité doit s'appuyer sur une planification initiale, mais intégrer le changement tout au long du processus de mise en œuvre, pour assurer une gestion et des politiques mieux adaptées.

En matière de gestion et de gouvernance, la flexibilité est, à l'origine, un concept utilisé dans le domaine du développement de logiciels et est communément comprise comme « une réponse efficace à l'évolution des besoins du public » [26]. Elle implique un processus continu d'amélioration et une livraison globale plus rapide, résiliente, fluide et flexible. Une des dimensions centrales de la flexibilité est le travail d'équipe. Ces équipes sont plurifonctionnelles, et partagent une vision commune et un fort engagement à fournir des résultats [12]. Les responsables d'équipe agissent principalement pour faciliter le travail de leur équipe plutôt que pour le diriger et le contrôler.

En travaillant pas à pas, en effectuant des révisions plus fréquentes et en bénéficiant de retours immédiats, il est alors possible de faire preuve d'une plus grande réactivité face à l'évolution des circonstances, l'identification des besoins locaux et la réponse à apporter.

Cela nécessite également de disposer de canaux de communication préétablis pour un meilleur partage des connaissances et une transparence radicale [12]. Dans le cadre de la gouvernance multiniveau d'urgence, la flexibilité implique une participation continue des citoyens ou de leurs représentants et des collectivités locales.

Éviter les compromis liés à la stabilité

Dans le cadre de la gouvernance multiniveau de l'urgence, les réponses mieux adaptées et flexibles peuvent impliquer des tensions dans la stabilité institutionnelle, qui doivent être résolues. Une première étape importante est d'avoir pleinement conscience des compromis potentiels suivants :

- équipes vs administrations dirigées de manière verticale
- expérimentation vs évitement des risques/craintes pour la réputation
- évaluation au cas par cas vs droit administratif
- nouveau comportement organisationnel vs procédures opérationnelles standard
- résultats vs règles
- réponse au changement vs suivi du plan
- promotion d'une participation plus large vs contrôle
- auto-organisation vs administration centralisée
- décisions individuelles vs procédures administratives

Le renforcement de la flexibilité et la mise en œuvre des réponses plus adaptées nécessite un changement, temporaire ou permanent, des systèmes de gouvernance multiniveau existants. Dans le cadre des réformes nécessaires, les gouvernements doivent tenir compte des outils et des priorités de la politique d'urgence, des modes de mobilisation et de coordination des actions au sein des unités gouvernementales, de la pertinence des approches localisées et de la façon dont peut s'établir un leadership clair, tout en renforçant la confiance du grand public dans les institutions gouvernementales [17].

LSE Cities
London School of Economics and Political Science
Houghton Street
London WC2A2AE
Royaume-Uni
LSE.Cities@lse.ac.uk
lse.ac.uk/cities

Cités et gouvernements locaux unis (UCLG)
Secrétariat mondial
Carrer Avinyó, 15
08002 Barcelone
Espagne
info@uclg.org
uclg.org

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

Initiative sur la gouvernance de l'urgence

Équipe LSE : Philipp Rode, Nuno F. da Cruz, Rebecca Flynn, Catarina Heeckt, Emily Cruz

Équipe CGLU : Edgardo Bilsky, Ainara Fernández Tortosa, Anna Calvete Moreno, Cécile Roth, José Álvarez, Alejandra Salas

Équipe Metropolis : Oscar Chamat, Laura Valdés, Marta Briones

Membres du conseil de pilotage : Emilia Saiz, Edgardo Bilsky, Sithole Mbanga, Octavi de la Varga, Oscar Chamat, Rahmatouca Sow, Ricky Burdett, Jo Beall, Philipp Rode

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

Conception graphique

Graphiques par Fern Roberts

Modèle par Atelier Works

Ce document d'orientation sert de base à la discussion. Bien que tous les efforts aient été mis en œuvre pour garantir l'exactitude du contenu de ce rapport, les auteurs et/ou LSE Cities, CGLU et Metropolis ne pourront être tenus pour responsables en cas de pertes ou de dommages subis suite à l'utilisation de ce document.

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.

metropolis ●

RÉFÉRENCES

1. Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG), Gouvernance démocratique et COVID-19. 2020.
2. Bache, I. et M. Flinders, Multi-level governance and the study of the British state, *Public Policy and Administration*, 2004. 19(1) : p. 31-51.
3. Thoman, E., P. Trein, and M. Maggetti, What's the problem? Multi-level governance and problem-solving, *European Policy Analysis*, 2019. 5(1).
4. Peters, G. and J. Pierre, *Politicians, Bureacrats and Administrative Reform*. 2001, Londres : Routledge.
5. OCDE et Comité européen des régions, The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments: Main findings from the joint CoR-OECD survey 2020.
6. Van den Brande, L., *Multilevel governance and partnership*. 2014, Commission européenne.
7. Janssen, M. and H. van der Voort, Agile and adaptive governance in crisis response: Lessons from the COVID-19 pandemic. *International Journal of Information Management* 2020. 55.
8. Janssen, M. and H. van der Voort, Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government. *Government Information Quarterly*, 2016. 33(1).
9. CGLU : Localisation des programmes mondiaux 2019.
10. Hooghe, L. et G. Marks, *Multi-level Governance and European Integration* 2001, Lanham : Rowman & Littlefield Publishers.
11. Whitford, A.B., *Transforming how government operates: four methods of change*. 2020, IBM Center for the Business of Government.
12. Deloitte, *Agile in the public sector*. 2018.
13. Hooghe, L. and G. Marks, Unraveling the central state, but how? Types of Multilevel Governance. *American Political Science Review*, 2003. 97(2).
14. CGLU Femmes, *L'engagement transformateur des villes et des territoires à l'occasion de Génération Égalité 2021*
15. OCDE et CGLU, *Rapport de l'Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales : Principales conclusions*. 2019.
16. Hong, S. and S. Lee, Adaptive governance and decentralization: Evidence from regulation of the sharing economy in multi-level governance *Government Information Quarterly*, 2018. 35(2) : p. 299-305.
17. OCDE, *L'impact territorial du COVID-19 : Gérer la crise et la reprise aux différents niveaux d'administration*. 2021.
18. Forum des fédérations. Pays. 2021 ; disponible auprès de : <http://www.forumfed.org/countries/>.
19. Paraguassu, L., Brazilian states blast Bolsonaro over pandemic during worst phase yet, in *Rueters*. 2021.