

GOVERNANCE DE L'URGENCE DANS LES VILLES ET LES RÉGIONS

Initiative « Gouvernance de l'urgence »
Juillet 2020



L'INITIATIVE

Ce document d'orientation s'inscrit dans l'Initiative sur la gouvernance de l'urgence (Emergency Governance Initiative - EGI) menée par Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), l'Association mondiale des grandes métropoles (Metropolis) et LSE Cities de la London School of Economics and Political Science (LSE). **Cette initiative examine les dimensions institutionnelles des diverses actions, rapides et radicales, développées pour répondre aux situations d'urgence mondiales.**

L'Initiative vise à **fournir aux gouvernements des villes et des régions des renseignements exploitables, des cadres appropriés, des connaissances et des ressources, pour répondre aux nouvelles exigences inhérentes à la gestion des mesures d'urgence.** L'objectif est donc de leur apporter un éclairage sur les défis auxquels ils font face, qui, de plus en plus, se traduisent par des urgences complexes, comme c'est le cas, principalement, des pandémies ou du changement climatique. Dans ce contexte, la gouvernance est comprise comme le processus par lequel les décisions de politique publique sont prises et mises en œuvre. Cela inclut notamment l'exercice de l'autorité politique et administrative pour gérer les affaires relevant de son territoire de compétences. Il s'agit de questions de pouvoir, de représentation et de démocratie en passant par les cadres juridiques et institutionnels, ainsi que la coordination, l'administration multiniveaux, les finances et la participation des différents acteurs. La gouvernance urbaine et territoriale recoupe divers modèles de coordination entre les différents acteurs responsables de la gouvernance des villes, des métropoles, des régions et de territoires plus larges encore.

LES DOCUMENTS D'ORIENTATION

Ce Document d'Orientation est le premier d'une série de publications trimestrielles complétées par les Notes d'Analyse, des documents davantage focalisés sur les données, dont la publication est plus fréquente. Alors que ces notes rassemblent et analysent les informations intéressant la gouvernance locale et régionale de l'urgence, les Documents d'Orientation avancent et examinent des propositions tournées vers l'avenir, des programmes de réforme, l'innovation en matière de gouvernance et des perspectives critiques.

REMERCIEMENTS

Nous souhaitons remercier les fonctionnaires des gouvernements locaux pour leurs précieuses contributions à ce Document d'Orientation, dans ces circonstances exceptionnelles, ainsi que toutes les villes ayant répondu à l'enquête de cadrage. Nous sommes tout particulièrement reconnaissant·e·s envers les fonctionnaires du gouvernement local de Barcelone, de Bogotá, de Gauteng et de Séoul, qui ont pris du temps dans leur agenda très chargé pour discuter avec nous des innovations de gouvernance qu'il·elle·s expérimentaient dans le cadre de leurs efforts pour répondre à la situation d'urgence. Nous remercions également Diane Davis et Graham Denyer Willis d'avoir contribué en nous livrant un travail passionnant et moteur de réflexion sur la souveraineté urbaine en temps de pandémie.

PRÉSENTATION DU DOCUMENT D'ORIENTATION #01

Alors que le monde entre dans une nouvelle phase, après avoir vécu les premières étapes de réponse à l'épidémie de COVID-19, il est temps d'identifier les enseignements tirés de plusieurs initiatives de gouvernance introduites par les gouvernements municipaux et régionaux ces six derniers mois.

Ce Document d'Orientation politique propose un tour d'horizon mondial élargi de différents types d'innovations en matière de gouvernance de l'urgence et d'initiatives ayant été mises en place par les réseaux de villes et régions dans le monde, en l'accompagnant du profil de quatre cas spécifiques. La première partie regroupe les enseignements qui ont pu être tirés d'une série d'expériences d'apprentissage en direct ainsi qu'un résumé des initiatives globales de suivi de la COVID-19 et les contributions émanant des réponses à une enquête de cadrage. La deuxième partie examine les innovations en matière de gouvernance de l'urgence ayant été mises à l'essai ces derniers mois à Barcelone (implication des parties prenantes), Bogotá (communication), Gauteng (gouvernance multiniveaux) et Séoul (big data et technologie). En outre, cette publication inclut en supplément une perspective critique sur « la souveraineté urbaine en temps de pandémie » par Diane Davis de l'université de Harvard et Graham Denyer Willis de l'université de Cambridge.

Principales observations

L'enquête de cadrage de l'Initiative sur la gouvernance de l'urgence a été réalisée auprès de 57 villes dans 35 pays et a permis de révéler :

- L'innovation dans le cadre de la réponse à la crise de la COVID-19 a été particulièrement commune dans les domaines de gouvernance de l'urgence suivants : **(1) leadership et autorité, (2) coopération et collaboration entre principaux acteurs et (3) technologies de l'information et gestion des données.**
- Le besoin d'information et références supplémentaires concernant les pratiques innovantes dans les mesures d'urgence est le plus fort dans le domaine **finances et ressources.**

Les réflexions des quatre profils de cas d'innovation dans la gouvernance de l'urgence amènent les enseignements clés suivants, et ce, dans quatre dimensions de gouvernance de l'urgence :

- **Coopération et collaboration entre les principaux acteurs :** Barcelone a mis à l'essai une nouvelle forme de prise de décisions par consensus pour piloter sa stratégie de reprise de la COVID-19, en faisant usage d'un mécanisme de gouvernance informel ne requérant pas de changement dans la législation municipale existante. Le Pacte de Barcelone visait à surmonter les clivages partisans et les différences idéologiques afin de pouvoir réunir plus de 200 acteurs urbains au sein d'un processus participatif de co-création, avec des thématiques transversales plutôt qu'une approche sectorielle. L'un des bémols de l'implication d'un

éventail si large de parties prenantes est qu'il peut être compliqué de passer de visions de haut niveau à des propositions politiques concrètes. Barcelone a démontré que la volonté politique et la reconnaissance de la valeur du compromis pouvaient aider à créer de nouveaux outils de prise de décision participatifs, même en temps de crise.

- **Communication et consultation :** Bogotá a inscrit sa stratégie de communication sur la COVID-19 au sein d'une nouvelle approche de politique publique, connue comme « culture citoyenne », qui vise à doter les citoyen·ne·s des moyens de faire partie de la solution aux problèmes de la ville. Cette approche se focalise sur le partage des informations et des données de façon transparente et accessible, tout en donnant la priorité à l'écoute et à l'apprentissage auprès des citoyen·ne·s. La ville utilise activement la recherche sociale pour comprendre les besoins et les préoccupations de sa population, et ensuite ajuster les politiques pour y répondre. Ceci a engendré un sens de la co-responsabilité entre le gouvernement et les habitant·e·s face aux mesures de confinement. La confiance s'en est également vue renforcée grâce à la centralisation des canaux et à l'honnêteté dont il a été fait preuve concernant tout autant les réussites que les échecs des mesures d'urgence.
- **Coordination et intégration :** Gauteng est parvenue à établir un nouveau modèle opérationnel pour la gouvernance de l'urgence multiniveaux, qui aborde le défi posé par la coordination des mesures face au coronavirus au sein d'un système de gouvernance très décentralisé. Cette approche est innovante en cela qu'elle soutient une orientation stratégique cohérente et unifiée à l'échelle provinciale tout en facilitant toujours une mise en œuvre à l'échelle locale tenant compte du contexte. La stratégie repose sur les structures de gouvernance existantes, mais elle est également appuyée par de nouvelles structures telles que les Conseils de direction des districts et provinciaux contre le coronavirus. La finesse des réponses locales est rendue possible grâce aux hauts niveaux de recueil et analyse des données et aux approches flexibles des budgets d'urgence pour aborder rapidement les vulnérabilités locales.
- **Technologies de l'information et gestion des données :** Séoul a tiré parti de la flexibilité institutionnelle et de l'absence de bureaucratie excessive pour adapter les capacités et structures technologiques existantes et développer une stratégie de traçage des contacts rapide, précis et transparent, en réponse à la situation d'urgence de la COVID-19. En utilisant les big data, en étroite collaboration avec les autres sphères du gouvernement et en faisant participer la population via des technologies innovantes, Séoul est parvenue à maintenir la transmission du virus sous contrôle. La protection des utilisateur·rice·s contre la violation de leur droit à la vie privée restera un enjeu clé pour la prochaine phase d'innovation dans les villes menant des analyses big data.

1^{RE} PARTIE – PANORAMA GLOBAL : LA COVID-19 ET LA RÉACTION DE LA GOUVERNANCE URBAINE

La première partie de ce Document d'Orientation présente le point de départ de l'Initiative sur la gouvernance de l'urgence (Emergency Governance Initiative - EGI). Elle se fonde sur les conclusions tirées des différentes contributions mondiales ayant chacune mis en lumière différents éléments des mesures d'urgence face à la COVID-19 dans les villes et les régions.

Tout d'abord, les enseignements émanant des expériences d'apprentissage en direct, organisées par CGLU, Metropolis et ONU-Habitat lors des premiers mois de la crise actuelle. L'occasion ici d'une réflexion particulière de la part de la secrétaire générale de CGLU, Emilia Sáiz, accompagnée d'un bref aperçu des défis et innovations de gouvernance cités lors de ces sessions. Ensuite, les constats apportés par 60 grands outils de suivi de la COVID-19 fournissent des renseignements sur les villes auxquelles il est régulièrement fait référence dans les mesures d'urgence ainsi que sur les thématiques les plus fréquemment couvertes. Enfin, les conclusions de l'enquête de cadrage de l'EGI, soulignant les domaines de gouvernance de l'urgence où a lieu le plus haut degré d'innovation actuellement, avec également l'identification des demandes spécifiques faites par les villes et les régions en matière d'information sur la gouvernance de l'urgence.

1.1 ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES EXPÉRIENCES D'APPRENTISSAGE EN DIRECT

En mars 2020, CGLU, Metropolis et ONU-Habitat ont lancé une nouvelle initiative afin de fournir une plateforme d'échanges ouverts d'information entre décideurs des gouvernements locaux aux prises avec la situation d'urgence de la COVID-19, initiative baptisée « Live Learning Experience » (expériences d'apprentissage en direct). Pendant plusieurs mois, cette nouvelle plateforme a ouvert un environnement virtuel où les gouvernements régionaux, municipaux et locaux ont pu partager leurs expériences dans la réaction à la crise. Plus de 40 heures de ces conversations ont été mises en ligne, avec 268 intervenant·e·s de 97 villes et régions dans 50 pays différents.

Ci-dessous, la secrétaire générale de CGLU Emilia Sáiz réfléchit sur les enseignements les plus importants pour l'avenir de la gouvernance locale ayant émergé des expériences d'apprentissage en direct.

Tout au long de la pandémie, les dirigeant·e·s locaux et régionaux ont été en première ligne du maintien des services publics de base, en s'assurant de la continuité du fonctionnement de leurs villes, communes et territoires, et pour empêcher que cette situation d'urgence sanitaire ne se convertisse en grave crise sociale. Il·elle·s ont préservé la mise en œuvre

des politiques nationales et globales, adapté le fonctionnement de leur gouvernement et, surtout, il·elle·s ont été les sentinelles des attentes et inquiétudes de leurs communautés.

Les expériences d'apprentissage en direct ont été conçues pour ouvrir un espace de discussion des défis immédiats et urgents avec lesquels les communautés se débattent dans le contexte de cette pandémie. Ces expériences ont attiré l'attention sur des agendas qui n'étaient pas forcément considérés comme prioritaires au beau milieu d'une crise sanitaire, mais qui restent néanmoins critiques, tels que les problèmes de violence urbaine, d'égalité des genres, de filières alimentaires et de mobilité. Les dirigeant·e·s locaux et régionaux ont confirmé que l'instauration de passerelles vers une plus grande justice sociale devra être une priorité, et qu'il·elle·s sont prêt·e·s à prendre le relais face à l'insuffisance des mesures prises par les gouvernements nationaux.

Si les gouvernements locaux et régionaux œuvrent à mettre en place des moratoires sur les loyers, s'ils s'efforcent de s'assurer que les habitant·e·s peuvent rester chez eux, et s'ils sont en première ligne de la fourniture des services, que peut-on déduire de leur rôle dans la reprise ? Les gouvernements locaux ont continuellement mis en œuvre les directives transmises par les autres niveaux de gouvernement, et pourtant, les discussions nationales sur la reprise ont souvent mis de côté leur rôle primordial dans cette mise en œuvre. Ces débats ne prêtent pas non plus suffisamment attention aux investissements qui seront nécessaires pour garantir que les gouvernements locaux puissent continuer à soutenir leurs communautés de façon efficace dans les mois difficiles qui s'annoncent.

Plutôt que d'attendre que les gouvernements nationaux prennent des mesures, les villes s'associent pour trouver des solutions, partager leurs réussites et échecs et plaider pour un siège à la table des délibérations internationales. Ces efforts ont été guidés par un esprit de solidarité entre les territoires, en veillant à ce que les villes et communes de plus petite taille ne soient pas laissées pour compte et que tout le monde travaille ensemble face à cette crise que nous vivons toutes et tous.

Ce qui se dégage clairement de ces expériences d'apprentissage en direct est que nous avons besoin d'une plus grande clarté dans ce qui constitue une urgence, une question à laquelle l'Initiative sur la gouvernance de l'urgence s'attaquera directement. Mieux comprendre cette question aidera à façonner les réformes des structures institutionnelles existantes et nous permettra de développer de nouveaux instruments de gouvernance pour garantir que les zones urbaines sont préparées pour répondre correctement à ces défis.

Les conséquences à moyen et long terme des politiques d'urgence auront besoin d'être étudiées dans le détail, en se basant non seulement sur la façon dont elles ont été reçues par les populations, mais également sur leur impact réel et la façon dont elles ont refaçonné les institutions établies. L'effet de l'épidémie sur la démocratie et la façon dont elle a été ébranlée au service des décisions d'urgence est une véritable source d'inquiétude, non seulement pour les dirigeant·e·s locaux et régionaux, mais aussi pour les populations qu'il·elle·s servent.

Dans nombre de pays, le rôle des gouvernements intermédiaires, tels que les provinces et les régions, mais aussi les zones métropolitaines, s'est révélé peu clair, portant potentiellement atteinte à l'efficacité des mesures d'urgence. Les lacunes dans l'utilisation des données locales et territoriales et la faiblesse des mécanismes de consultation sont également une thématique fréquemment évoquée lors des conversations. Enfin, le lien entre gouvernements de toutes les tailles et société civile a besoin de se transformer dans l'avenir immédiat si l'on veut s'assurer d'une reprise qui réponde aux besoins de nos communautés.

En gardant tout cela à l'esprit et en nous appuyant sur les enseignements tirés de ces expériences, nous avons créé un **Décalogue pour l'ère post-COVID-19**, contenant 10 recommandations qui guideront notre plaidoyer dans le futur, aux côtés de la société civile et des partenaires internationaux. Une approche pluridisciplinaire sera indispensable pour nous orienter dans la mise en place d'une reprise qui ne laissera personne à la traîne.

Les expériences d'apprentissage en direct ont également fourni une première indication des défis prioritaires de gouvernance et de l'innovation des gouvernements des villes et régions participantes. Les figures 1 et 2 en sont une synthèse, car elles illustrent la fréquence selon laquelle les différents défis et innovations sont apparus lors des différentes sessions d'apprentissage en direct. Cette analyse comprend uniquement les questions de gouvernance élargie et transversale et ne concerne pas celles qui sont liées aux problèmes urbains ou secteurs publics spécifiques.

En termes de défis généraux de gouvernance de l'urgence, la difficulté de travailler avec différents niveaux de gouvernement n'a pas été la plus citée (figure 1). Les représentants des gouvernements régionaux, municipaux et locaux ont discuté de la coordination des stratégies de réponse avec les autres institutions gouvernementales, parfois mises à mal par les tensions politiques, les problèmes de désinformation et le manque de leadership national. La plupart des défis de gouvernance ont à voir avec les contraintes subies par les gouvernements infranationaux dans leurs mesures d'urgence résultant d'un manque de ressources ou de cadres favorables. Le manque d'accès à des informations utiles ou fiables, ainsi que l'inflexibilité des bureaucraties, l'insuffisance des budgets publics et le manque d'autonomie ont été des thématiques récurrentes.

Avant tout, les expériences d'apprentissage en direct ont permis de partager les innovations en matière de gouvernance en réponse à la crise de la COVID-19. Session après session, plusieurs domaines prioritaires de gouvernance se sont fait jour pour lesquels de nouvelles pratiques étaient particulièrement notables. La communication avec les citoyen·ne·s et leur consultation, aux côtés de la participation et de l'inclusion des populations ont été les plus mentionnées. Ceci a démontré que même en contexte de situation d'urgence complexe, les gouvernements municipaux et régionaux ont été en mesure de trouver de nouvelles façons de consulter leurs citoyen·ne·s et de rendre possible leur participation aux mesures d'urgence.

Figure 1 : Défis de gouvernance enregistrés lors des expériences d'apprentissage en direct

Nombre de mentions par les villes et régions participantes

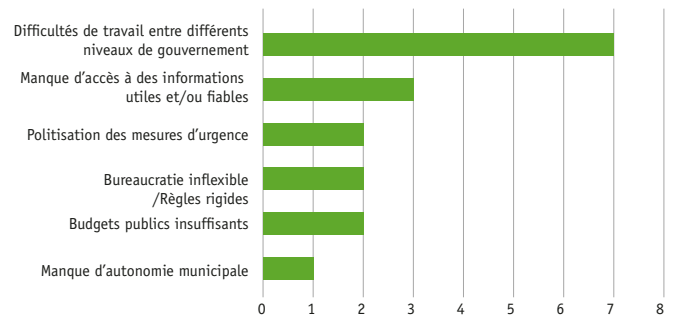
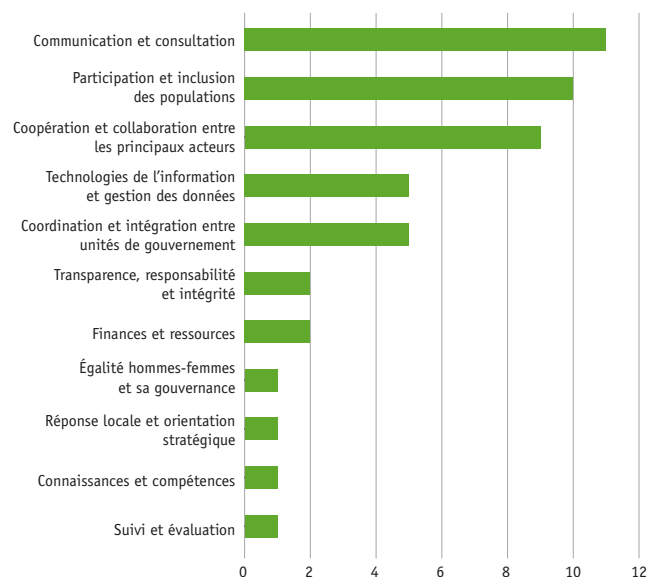


Figure 2 : Innovations dans la gouvernance enregistrées lors des expériences d'apprentissage en direct

Nombre de mentions des domaines clés de la gouvernance de l'urgence par les gouvernements



1.2 CONSTATS APPORTÉS PAR LES OUTILS DE SUIVI MONDIAUX ET L'ENQUÊTE DE CADRAGE DE L'ÉGI

Cette sous-section résume brièvement l'angle géographique et thématique des plateformes et ressources internationales de connaissances actuellement mises à disposition des décideurs des villes et des régions pour les aider dans leurs mesures d'urgence. Elle détermine ensuite le fossé entre les besoins d'informations et les innovations de gouvernance existantes, qui pourraient offrir de nouveaux éclairages et expériences en lien avec la gouvernance de l'urgence. Les informations ici fournies se fondent sur les Notes d'Analyse #01¹ et #02 de l'Initiative sur la gouvernance de l'urgence. Ces publications proposent également une discussion plus détaillée des conclusions abordées ci-après.

Les 60 outils de suivi de la COVID-19 analysés avec une composante de gouvernance infranationale proviennent principalement des expériences de villes en Europe et en Amérique du Nord, une sur-représentation qui pourrait s'expliquer en partie par le fait que nombre des organisations produisant ces ressources sont établies dans les pays du Nord (figure 3). Au-delà de ce déséquilibre géographique et d'une sous-représentation criante des villes asiatiques, les villes qui se démarquent sont les premiers épïcêtres du virus (Milan, Paris, Madrid et New York), et les villes bien connectées aux organismes de suivi (Bogotá, Buenos Aires et Athènes).

¹ Publiée en juin 2020, la Note d'Analyse #01 se focalise sur le grand nombre de ressources COVID-19 en ligne ayant une certaine pertinence pour les décideurs des villes et des régions impliqués dans les mesures d'urgence. L'analyse a été conçue pour systématiser les ressources, afin de les rendre plus cohérentes pour les décideurs et identifier les lacunes dans les informations, où des recherches supplémentaires pourraient s'avérer les plus utiles. Les conclusions se sont fondées sur une liste de 60 outils de suivi COVID-19 avec une composante de gouvernance infranationale.

Figure 3 : Villes les plus représentées par les outils de suivi COVID-19

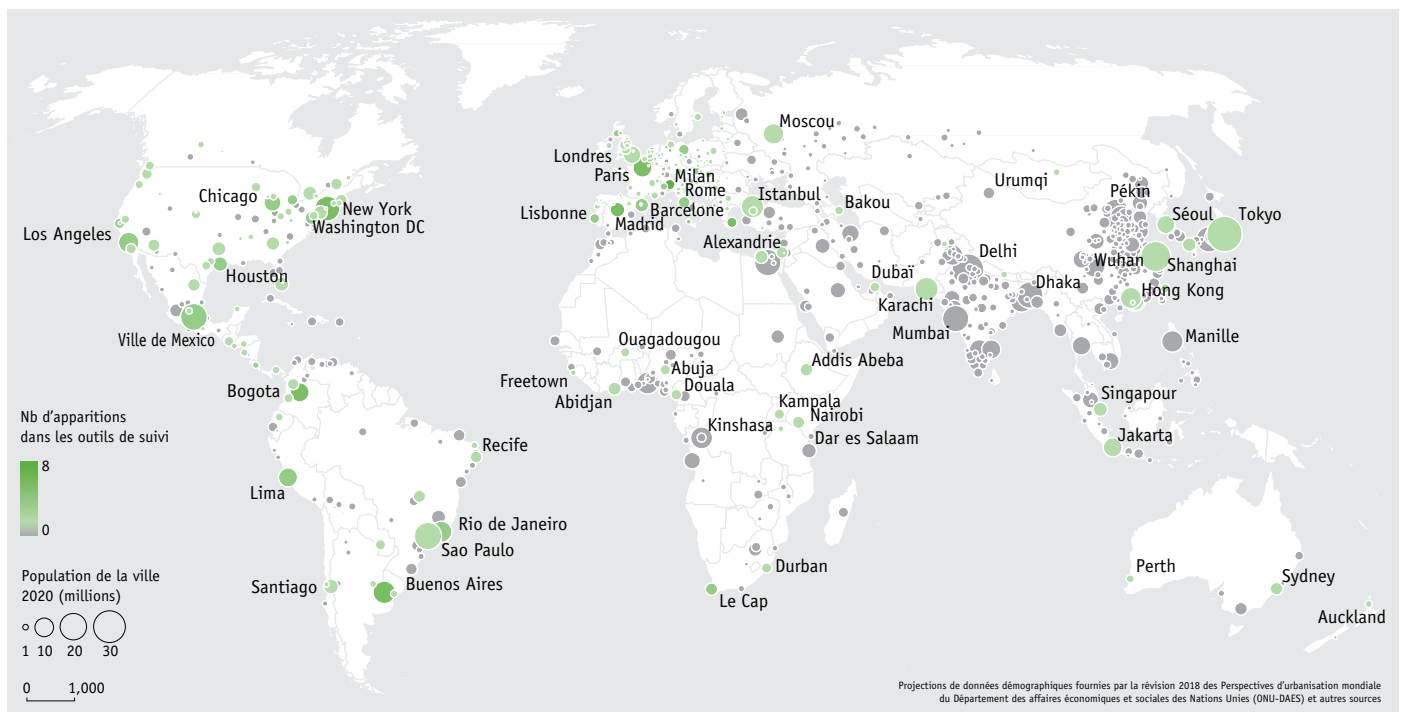


Figure 4 : Focus thématique des outils de suivi COVID-19

Unité : nombre d'outils de suivi

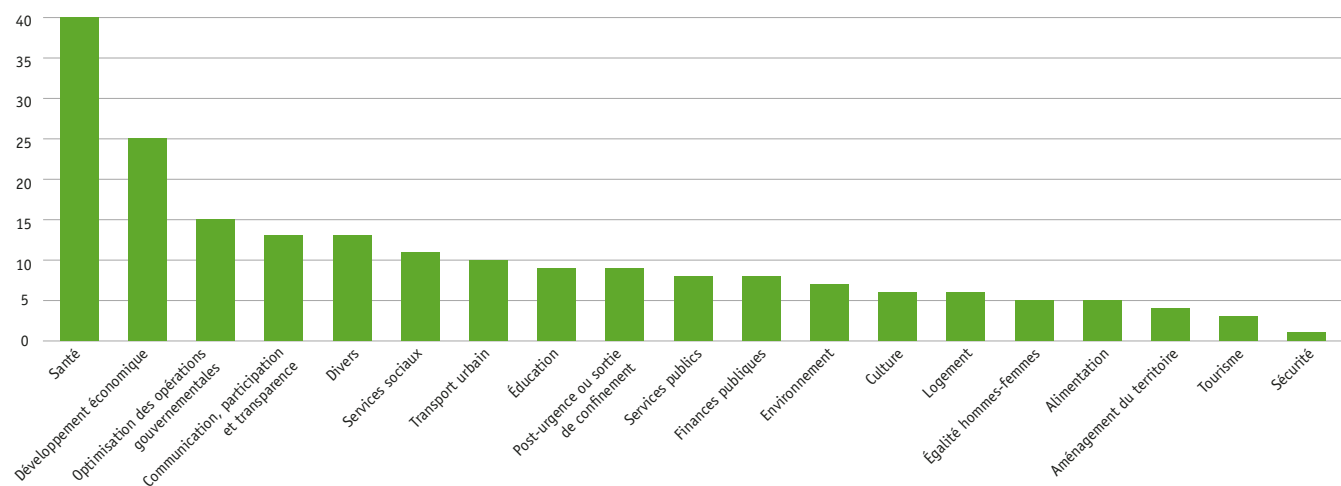
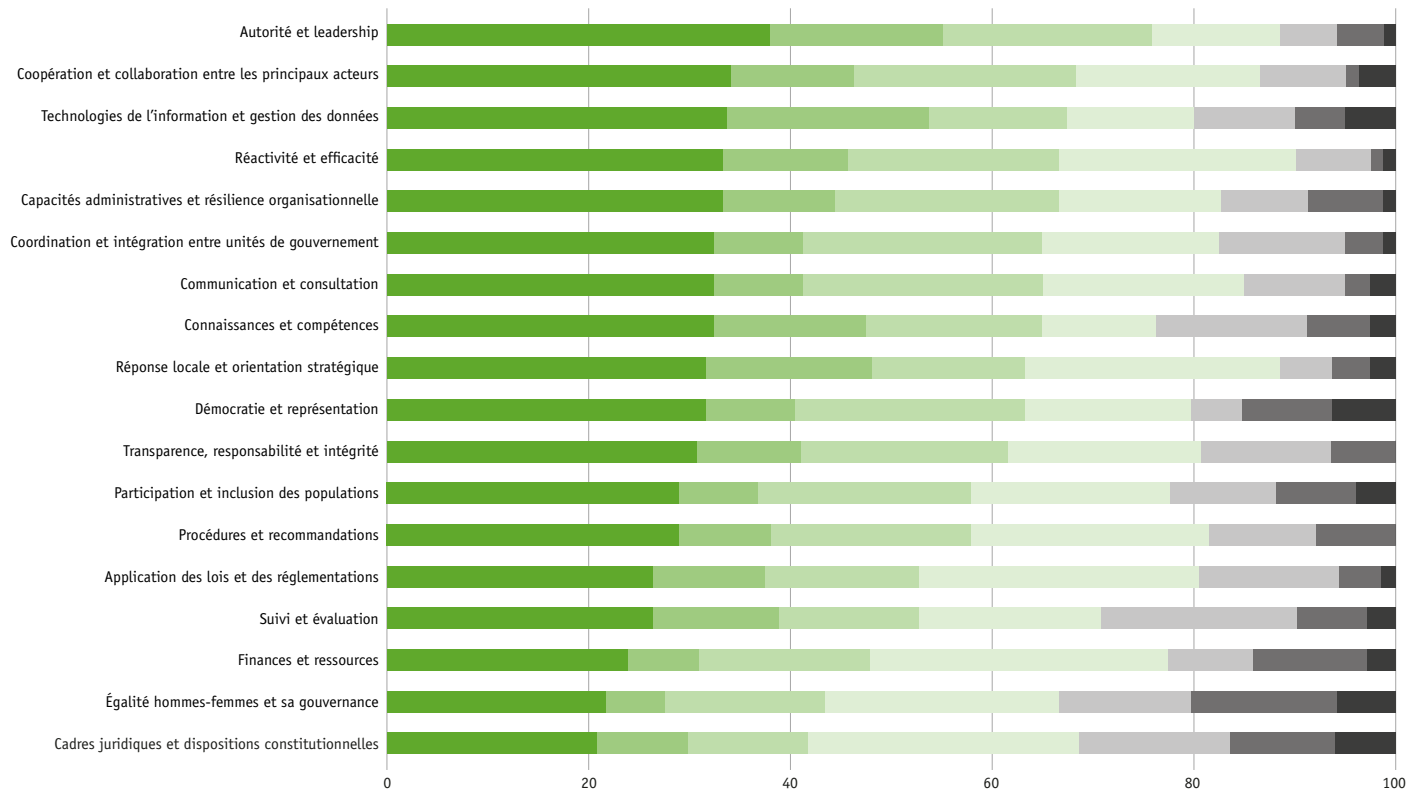


Figure 5 : Innovations par domaine de gouvernance de l'urgence

Degré d'innovation par villes/régions interrogées (de rouge foncé = très innovante à noir = pas du tout innovante)



Des recherches complémentaires s'appuyant sur une enquête globale auprès de 57 villes dans 35 pays offrent une meilleure compréhension des innovations en matière de gouvernance urbaine, et qui se sont fait jour parmi cet échantillon en réaction à la crise de la COVID-19 (figure 5)². Un nombre considérable d'innovations déclarées par les villes elles-mêmes ont à voir avec le leadership et l'autorité au sein des mesures d'urgence, identifiés par environ 60 % des répondant·e·s. Cette innovation correspond à la démonstration d'un fort leadership et d'autorité en première ligne des mesures d'urgence, transmettant ainsi de la confiance aux citoyen·ne·s, acteurs et autres niveaux de gouvernement. Par exemple, elle peut comprendre l'établissement de nouvelles plateformes pour informer et être en contact avec les citoyen·ne·s, et/ou la création de nouvelles coalitions de leadership, en faisant appel aux leader·se·s de la communauté locale et religieux pour informer les gens des dangers de l'infection et de l'importance de suivre les recommandations.

Parmi les cinq premiers domaines de gouvernance de l'urgence présentant des innovations, on retrouve également dans environ la moitié des villes et régions interrogées : coopération et collaboration entre les principaux acteurs³, technologies de l'information et gestion des données⁴, réactivité et efficacité⁵, et capacités administratives et résilience organisationnelle⁶.

En revanche, beaucoup moins d'innovations ont été signalées dans les domaines de gouvernance de l'urgence

suivants : finances et ressources⁷, égalité hommes-femmes et sa gouvernance⁸, et cadres juridiques et dispositions constitutionnelles⁹. Ce manque d'innovation peut s'expliquer par des priorités politiques divergentes et/ou la nature de cette situation d'urgence. Les gouvernements urbains peuvent avoir le pouvoir de donner la priorité à certaines questions, en particulier pendant l'urgence, mais ils peuvent être particulièrement limités dans les cas où d'autres niveaux de gouvernement prennent le relais.

² La Note d'Analyse #02 de l'EGI aborde ces aspects plus en détail.

³ L'introduction de mesures efficaces pour la coopération et la collaboration entre principaux acteurs des secteurs public, privé et du troisième secteur. Par exemple : un groupe de travail commun s'occupant de sécuriser les services de mobilité tels que les trains, les bus, les taxis et autres prestataires de mobilité.

⁴ Usage innovant des données et informations avec recours aux technologies numériques pour entreprendre des mesures d'urgence efficaces, proportionnelles et ciblées (ex. : usage de données open-source dans la modélisation de la propagation de l'infection).

⁵ Changements garantissant une réponse efficace, flexible et rapide du gouvernement de la ville à la situation d'urgence, dès le départ, mais également au fur et à mesure de l'évolution de la situation (ex. : suspension temporaire des procédures de marchés publics pour veiller à ce que les ressources puissent être déployées de façon plus flexible au sein des mesures d'urgence).

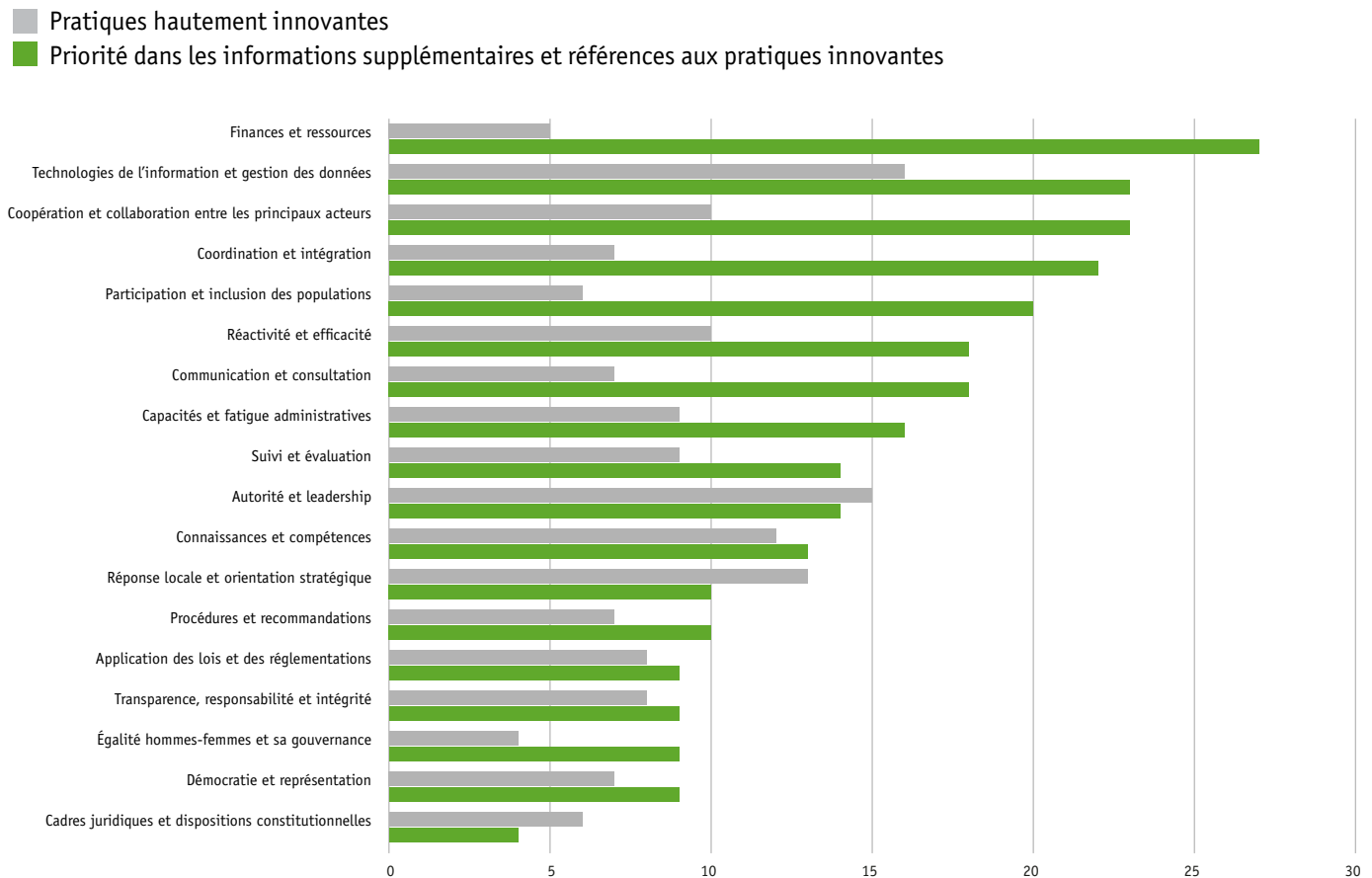
⁶ Par exemple, les changements dans les structures gouvernementales de la ville (attribution précise des responsabilités, tâches, fonctions, etc.), ses ressources humaines (compétences, recrutement, formation, bien-être, etc.), et/ou les systèmes et outils (listes de contrôle, outils TCI, manuels, etc.) qui accroissent la capacité du gouvernement d'une ville à gérer et maintenir son fonctionnement lors d'une urgence (ex. : mettre des services de bien-être et de soutien à disposition du personnel travaillant sur les mesures contre la pandémie).

⁷ L'approvisionnement innovant et flexible en ressources supplémentaires (financières, sanitaires, de personnel, etc.), et/ou l'application de techniques innovantes pour budgétiser efficacement ces ressources pour des mesures d'urgence efficaces (ex. : négocier avec les usines locales pour reconverter leurs lignes de production et passer à la fabrication de matériel médical).

⁸ Par exemple, intégration systématique des perspectives de genre dans les mesures d'urgence et les plans de reprise pour veiller à des mesures sensibles au genre et qui reconnaissent que les femmes vivent souvent différemment les impacts du virus et des mesures d'urgence, et pour s'assurer qu'elles ne sont pas affectées de façon disproportionnée par la situation d'urgence (ex. : établissement d'un groupe de travail pour prendre des nouvelles des femmes vulnérables lors du confinement).

⁹ Ajout de nouveaux amendements d'urgence aux cadres juridiques de la ville ou de la région qui permettent une réponse efficace aux situations d'urgence (ex. : amendements à la charte de la ville permettant une réaffectation rapide des ressources budgétaires lors de l'urgence ou des changements permanents dans les lois de planification d'urgence afin d'établir un cadre de gestion de situations d'urgences simultanées, le cas échéant).

Figure 6 : Besoins prioritaires d'information et pratiques innovantes selon les domaines de gouvernance de l'urgence



Il est tout particulièrement intéressant pour ce Document d'Orientation d'identifier les domaines de la gouvernance de l'urgence pour lesquels la demande d'information et références supplémentaires en matière de pratiques innovantes est la plus grande (figure 6). Les villes signalent un besoin particulier de plus d'éclairages sur les finances et les ressources, une priorité claire pour environ la moitié des répondant·e·s. Une demande significative et une priorité pour plus de 30 % des gouvernements interrogés ont été évoquées pour les domaines : *technologies de l'information et gestion des données* ; *coopération et collaboration entre les principaux acteurs* ; *coordination et intégration*¹⁰ ; et *participation et inclusion des populations*¹¹.

La figure 6 illustre également comment cette demande d'information correspond à la fréquence des innovations au sein du même domaine de gouvernance de l'urgence. Il y a une bonne correspondance, par exemple, avec *les technologies de l'information et la gestion des données*, *l'autorité et le leadership* et *les connaissances et compétences*¹², présentant des niveaux d'intérêts semblables, ainsi que des pratiques innovantes. En revanche, *les finances et les ressources*, *la participation et l'inclusion des populations* et *la communication et la consultation*¹³ ont été caractérisées par des besoins considérables d'information et très peu de pratiques innovantes et expériences en la matière qui auraient pu être partagées entre villes à l'échelle internationale.

Les conclusions ci-dessus établissent des priorités cruciales pour les futures activités de recherche que mènera l'Initiative sur la gouvernance de l'urgence : combler certaines des lacunes de connaissances existantes et identifier les pratiques innovantes au sein des domaines de gouvernance de l'urgence qui seront les plus utiles aux décideurs des villes et des régions. Pour ce Document d'Orientation, les conclusions ont étayé le choix des quatre profils de cas d'innovation en matière de gouvernance présentés en deuxième partie.

¹⁰ Introduction de mesures efficaces afin de coordonner et intégrer les mesures d'urgence entre différents niveaux de gouvernement (national, échelle de l'état, municipal, etc.) et différents départements (santé, logement, sécurité sociale, etc.). Par exemple : établir un organisme commun à d'autres gouvernements infranationaux pour acheter et distribuer du matériel médical selon les besoins régionaux.

¹¹ Par exemple, l'usage de techniques innovantes de participation publique afin d'impliquer les citoyen·ne·s dans la conception des mesures d'urgence et de reprise, et afin de veiller à ce que les mesures d'urgence soient inclusives et répondent bien aux besoins de tous les pans de la société (ex. : établissement de comités de quartiers de réponse à la crise, en contact permanent avec les fonctionnaires de la ville).

¹² Le recours à et l'usage innovants de nouvelles connaissances et compétences pour éclairer les mesures d'urgence (ex. : établissement de programmes ponctuels et virtuels de renforcement des capacités et de programmes de tutorat entre personnels expérimentés dans les situations d'urgence et leurs collègues ayant moins de connaissances et d'expérience).

¹³ Usage de nouveaux canaux de communication et de consultation des citoyen·ne·s et des acteurs (ex. : usage régulier d'enquêtes citoyennes en ligne pour mieux comprendre les problèmes associés à la distanciation sociale et aux mesures de confinement).

2^E PARTIE – PROFILS DE CAS : INNOVATIONS DANS LA GOUVERNANCE DE L'URGENCE

Cette partie présente quatre innovations en matière de gouvernance de l'urgence, menées par des villes et régions dans le cadre de leurs mesures d'urgence face à la COVID-19. Ces innovations sont liées à la création de consensus dans les efforts pour élaborer une stratégie de reprise (Barcelone, Espagne), à la communication avec les citoyen·ne·s (Bogotá, Colombie), à la gouvernance multiniveaux (Gauteng, Afrique du Sud) et à l'utilisation des données et de la technologie (Séoul, Corée du Sud). Chacun de ces cas est expliqué par l'intermédiaire de profils courts et suivant le même schéma.

Ces profils se fondent sur des entretiens avec les fonctionnaires des gouvernements locaux impliqué·e·s dans les mesures d'urgence ainsi que sur des études documentaires complémentaires. Ils constituent un compte-rendu de première main d'expériences d'administration de la situation d'urgence COVID-19 ces derniers mois et permettent de tirer les enseignements qui pourraient être pertinents pour les autres gouvernements locaux. Étant donné le déroulement rapide de la situation d'urgence actuelle, ces profils de cas reposent en grande partie sur les points de vue et expériences personnelles d'un petit nombre d'individus travaillant en première ligne de leurs villes. Il ne faut donc pas les considérer comme des profils exhaustifs et définitifs des mesures de réponses dans une ville ou région particulière, mais plutôt comme des instantanées des approches de gouvernance innovante qui se font jour et la façon dont les individus clés impliqué·e·s dans leur conception et leur livraison les ont vécues et expérimentées.

Ces profils démontrent que les gouvernements locaux dans le monde ont fait preuve de créativité et de détermination dans la réaction à la crise provoquée par la COVID-19. Ils ont à la fois **reciblé les structures institutionnelles existantes** pour relever les nouveaux défis, mais aussi **inventé de nouveaux moyens de communiquer et de prendre des décisions**. Il reste à voir comment la plupart de ces innovations en matière de gouvernance survivront à la situation d'urgence immédiate pour se convertir en caractéristiques plus permanentes de la gouvernance urbaine.

Parmi les thématiques récurrentes ayant émergé dans les quatre profils de cas on retrouve **l'importance du travail étroit avec les communautés locales**, non pas uniquement pour veiller à ce que les nouvelles politiques répondent bien aux nécessités locales, mais également pour susciter un **sentiment d'appropriation** des nouvelles mesures mise en œuvre pour enrayer la propagation du virus. L'importance de **données et analyses de haute qualité** a également été soulignée à plusieurs reprises, pour effectuer un traçage de la maladie, mais aussi pour comprendre l'efficacité des mesures spécifiques et les besoins et préoccupations des communautés individuelles.

Les gouvernements profilés reconnaissent combien il est essentiel de maintenir **un haut niveau de confiance entre l'administration et la population** pendant cette période difficile et éprouvante, et comment les mesures d'urgence peuvent rapidement entrer en conflit avec les libertés démocratiques, appelant à un plus haut degré de vigilance et un engagement à la transparence et à la responsabilité.

Une autre thématique commune était la flexibilité dont ont fait preuve les gouvernements pour **réadapter les structures institutionnelles existantes** afin de donner un appui efficace aux nouvelles mesures de gouvernance de l'urgence, en se fondant sur l'expertise déjà présente au sein du gouvernement pour trouver des solutions à de nouveaux défis s'aggravant rapidement, mais également pour **faire participer ouvertement de nouveaux acteurs** en provenance du secteur privé et du troisième secteur. Les gouvernements locaux intensifient leur travail de façon significative, tout en reconnaissant que l'ampleur de la crise sanitaire, économique et sociale veut dire qu'ils ne peuvent pas tout faire tout seuls, la pandémie est **un problème partagé qui exige une responsabilité partagée et des solutions partagées**.

2.1 LE PACTE DE BARCELONE : BÂTIR UN CONSENSUS À L'ÉCHELLE DE LA VILLE POUR ORIENTER LA REPRISE POST-COVID-19

L'administration de la ville en quelques données : Municipalité de Barcelone

Population : ville/agglomération (2019) ^a	1,3 m/5,6 millions
Superficie totale de la ville ^a	102 km ²
PIB par habitant · e (2016) ^b	43 700 €
Budget de la ville (2019) ^c	2,6 milliards €
Pourcentage du budget généré par la ville (2019) ^d	43 %
Direction	Maire élu · e au suffrage indirect (Ada Colau, Barcelona En Comú, 2015–actualité)
Conseil de la ville	Conseil municipal avec 41 conseiller · ère · s élu · e · s au suffrage direct
Taux de participation aux élections (2019) ^e	66 %
Nombre de personnes travaillant pour le gouvernement de la ville (2019) ^f	14 400
Sphères de gouvernance (de l'échelle locale à la supranationale)	10 districts, Municipalité de Barcelone, Aire métropolitaine de Barcelone, Conseil provincial de Barcelone, Région autonome de Catalogne, Espagne, Union européenne

Situation COVID-19 Municipalité de Barcelone*

Premier cas signalé – Barcelone ^g	31/01/2020
Cas confirmés – Barcelone ^g	17 735
Nombre de décès – Barcelone ^g	4 276
Cas confirmés – Espagne ^h	267 551
Cas pour 1 million – Espagne ⁱ	5 722
Décès pour 1 million – Espagne ^j	608

* en date du 23/07/2020

Domaine de la gouvernance de l'urgence : Coopération et collaboration entre les principaux acteurs

Ce profil s'appuie sur l'entretien mené en juillet 2020 avec Laia Bonet, adjointe à la maire de Barcelone pour l'Agenda 2030, la transition numérique, les sports, la coordination territoriale et métropolitaine et les relations internationales.

Tour d'horizon

Le Pacte de Barcelone (« Pacte per Barcelona ») est un projet à l'échelle de la ville visant à mettre en place une feuille de route de sortie de la situation d'urgence de la COVID-19. Le Pacte de Barcelone a été lancé par le gouvernement municipal en avril 2020, via une série de tables rondes ayant réuni plus de 200 groupes d'acteurs de tous les partis politiques, du secteur privé, des syndicats, des universités, des ONG et des groupes de la société civile. L'objectif est de définir de façon collective les principes qui devraient guider la reprise de la crise économique sur les 18 prochains mois. Cinq groupes de travail composés de représentant · e · s de divers secteurs ont mis au point des mesures de mises en œuvre clés, qui ont ensuite été rassemblées au sein d'un plan unique à l'échelle de la ville. Le Pacte de Barcelone a été publié officiellement le 21 juillet 2020 et signé par la plupart des acteurs participant, bien que certains aient critiqué le document pour son caractère trop général et son manque d'un budget clair ou d'un calendrier accompagnant les mesures proposées.

Les principaux objectifs

L'objectif du Pacte de Barcelone est de **parvenir au consensus parmi un large éventail d'acteurs de la ville** afin de tracer la voie à suivre vers la reprise de la crise de la COVID-19. Cette structure de prise de décision met l'accent sur **l'importance du dialogue et de la co-responsabilité de tou · te · s les participant · e · s dans la traduction de cette vision pour la ville en politiques et programmes concrets**. Au cœur du Pacte de Barcelone se trouvent 10 principes structurant cette vision, ainsi que 10 objectifs prioritaires définis et convenus par tous les acteurs¹⁴. Ces 18 prochains mois, ces 10 priorités guideront le développement des mesures et actions de relance, avec notamment un budget municipal pour la reprise économique et sociale de la ville.

Les défis de gouvernance abordés

Le Pacte de Barcelone émane du constat de l'ampleur des crises sanitaire, sociale et économique qui exigera des approches nouvelles et audacieuses, se fondant sur une vision de l'avenir de la ville partagée par un large éventail de citoyen · ne · s urbain · e · s. À Barcelone, cela a signifié surmonter **les défis des clivages partisans et des différences idéologiques** afin de créer un consensus réel autour des objectifs stratégiques. Les mécanismes participatifs de gouvernance préexistants à Barcelone requièrent habituellement l'adoption d'une loi municipale afin de décider qui peut siéger aux conseils participatifs, démontrant par-là être trop inflexibles et obsolètes pour répondre à la rapidité et l'échelle de la situation d'urgence actuelle. À l'opposé de **ces structures décisionnelles souvent lentes et rigides**, le Pacte de Barcelone a supposé le développement réussi d'un mécanisme participatif flexible qui ne nécessitait pas de changement dans les législations et normes existantes.

Les principaux acteurs impliqués

La ville de Barcelone a réuni un large éventail d'acteurs de la ville afin d'établir le Pacte de Barcelone. Il s'agit notamment d'adjoint·e·s à la maire, de représentant·e·s des sept partis politiques au sein du conseil de la ville, et de plus de 200 acteurs provenant d'une grande diversité de secteurs, qu'ils soient économiques, sociaux, culturels, éducatifs ou scientifiques. Le premier groupe composé d'acteurs gouvernementaux et de la société civile s'est focalisé sur les mesures concrètes identifiées pour réactiver l'économie et consolider le tissu social de la ville, et un deuxième groupe réunissant les représentant·e·s des sept partis présents au conseil de la ville a travaillé sur un nouveau consensus pour établir un budget municipal pour les 18 prochains mois.

« La recherche de consensus auprès de tous les acteurs de la ville et les acteurs politiques est aussi importante que le résultat. »

En quoi ceci est-il innovant ?

Le Pacte de Barcelone est un **processus co-créatif, participatif et inclusif**, qui connecte différents acteurs qui sinon, n'auraient sans doute jamais collaboré sur une vision stratégique pour la ville. La ville a déployé des efforts particuliers pour **inviter les nouveaux acteurs à la table**, acteurs qui avaient pu ne pas être impliqués auparavant dans les processus participatifs officiels ou qui ne seraient pas forcément entrés en contact les uns avec les autres. Ceci inclut les acteurs de l'économie numérique venant du secteur privé, les organisations de la communauté et les organisations internationales installées dans la ville, telles que CGLU et Metropolis. Une démarche essentielle a été d'inclure activement des organisations de terrain plus petites afin de garantir le renforcement de la cohésion sociale entre tous les secteurs de la société.

Pour gérer la complexité que représentent la coordination de la participation ambitieuse des parties prenantes et le démantèlement des traditionnels silos politiques, la tâche globale de mise au point d'une feuille de route de la relance a été répartie en une « table principale » et **cinq groupes de travail thématiques** (reprise économique ; économie numérique ; modèle urbain ; droits sociaux ; et culture, éducation, science, international et sports). Les groupes de travail ont encouragé la participation d'un grand nombre de parties prenantes qui pouvaient contribuer aux domaines thématiques dans la lignée de leurs intérêts et de leur expertise.

Dès le début, la ville a mis l'accent sur les **idéaux de co-responsabilité et d'appropriation**. Après accord sur un ensemble de priorités, chaque partie prenante prend la responsabilité de communiquer les principaux messages du pacte et de canaliser la mise en œuvre dans son propre secteur. Pour accroître l'appropriation globale du processus, Barcelone a œuvré à s'assurer que toutes les parties prenantes aient la possibilité d'envoyer des propositions et de contribuer à la co-création du pacte. Autre expression de son engagement envers l'inclusion, la municipalité a invité les partis d'opposition à présider

différents groupes de travail, en reconnaissant l'importance primordiale de la représentation, de la collaboration et du compromis dans les processus décisionnels.

Quels enseignements ont pu être tirés ?

Barcelone a démontré qu'**avec une certaine flexibilité et de la volonté politique, il est possible de faire les choses différemment en matière de mécanismes participatifs de gouvernance**. Le processus a également permis à la ville d'apprendre de nouveaux modes de travail qui mettent au premier plan la coordination, la solidarité, la collaboration et le compromis au sein et parmi les différents secteurs de la société, partis politiques et départements du gouvernement. Ces nouveaux processus décisionnels auraient pu ne pas être couronnés de succès s'ils avaient eu lieu hors du contexte urgent de l'épidémie, mais les enseignements tirés de cette expérience vont éclairer d'autres processus participatifs dans la ville, certains des acteurs des groupes de travail ayant demandé le maintien de ces espaces pour permettre le suivi et les échanges futurs.

« Même dans une situation très difficile, nous avons trouvé une occasion d'apprendre et d'expérimenter. »

Bien entendu, essayer de réunir un groupe diversifié de voix pour créer une vision commune pour le redressement de la crise n'est pas sans défi. Comme la Maire Colau l'a admis lors de la publication de la version finale du Pacte de Barcelone, il faut davantage de dialogue pour veiller à ce que les mesures définies dans le pacte soient réalisables et il faut encore convenir d'un budget et d'un calendrier concrets. Toutefois, Barcelone a appris que le compromis est un outil utile et construit une sortie de la crise, focalisée sur une vision partagée d'une ville verte, numérique, vivable et socialement inclusive.

¹⁴ Les 10 objectifs prioritaires du Pacte de Barcelone sont : 1. Réactiver et renforcer le tissu productif et commercial de Barcelone, comme force motrice de l'économie et de l'emploi. 2. Encourager les secteurs économiques résilients et innovants, en stimulant la diversification, au travers de l'accélération de la transformation numérique et de la capacité technologique de la ville. 3. Promouvoir les actions de la communauté en renforçant les services sociaux et leur coordination avec le tissu social et le réseau des parties prenantes, afin de répondre à la crise et aux nouvelles vulnérabilités venant s'ajouter aux inégalités existantes, en se focalisant sur le rôle du care (soins) dans notre société. 4. Convertir le logement en réponse économique, sociale et environnementale à la crise. 5. Renforcer le système sanitaire et biomédical de la ville, et contribuer ainsi à améliorer la santé publique et consolider le statut de Barcelone comme ville moderne, sûre et saine. 6. Avancer vers un nouveau modèle urbain fondé sur la proximité, en promouvant la mobilité durable, la réduction des émissions de CO2 et la renaturalisation de la ville et en réaffirmant l'engagement à répondre à l'urgence climatique. 7. Promouvoir la mise sur pied d'un système d'enseignement et d'un réseau éducatif qui assurent l'égalité des chances comme outil de base pour garantir la justice sociale. Promouvoir le capital scientifique de la ville et sa valeur dans la définition des stratégies de l'avenir, en consolidant Barcelone comme plateforme de recherche. 8. Promouvoir l'accès à la culture, en renforçant le capital culturel et créatif de la ville, comme principal atout de Barcelone et comme facteur de cohésion et de rayonnement international. 9. Veiller à l'accès universel des citoyen·ne·s aux sports comme outil de santé publique et de construction du capital social. 10. Consolider le rôle actif de Barcelone au sein du contexte international, en mettant l'accent sur les réseaux de villes, la coopération et le multilatéralisme.

2.2 LA CULTURE CITOYENNE À BOGOTÁ : ÉTABLIR LA CONFIANCE AU TRAVERS DE LA COMMUNICATION OUVERTE

L'administration de la ville en quelques données : District-capitale de Bogotá, Colombie

Population – ville ^k /agglomération ^k (2019)	7,4 m/10,7 m
Superficie totale ^l	1 595 km ²
PIB par habitant · e (2018) ^m	€7 109 (30,6 m COP)
Budget de la ville (2020) ⁿ	4,4 milliards € (18,93 trillions COP)
Pourcentage du budget généré par la ville (à l'année) ⁿ	57,3%
Direction ^o	Maire élu · e au suffrage direct (Claudia López Hernández, Alliance verte, 2020)
Conseil de la ville	Conseil municipal avec 45 conseiller · ère · s de la ville élu · e · s au suffrage direct
Taux de participation aux élections en Colombie (2019) ^p	55 %
Nombre de personnes travaillant pour le gouvernement de la ville ^q	60 500
Sphères de gouvernance (de l'échelle locale à la supranationale)	20 conseils administratifs locaux, District-capitale de Bogotá, département de Cundinamarca, Colombie

Situation COVID-19 Municipalité de Bogotá*

Premier cas signalé – Bogotá ^r	06/03/20
Cas confirmés – Bogotá ^s	70 849
Nombre de décès – Bogotá ^s	1 794
Cas confirmés en Colombie ^s	218 428
Cas pour 1 million en Colombie ^t	3 994
Décès pour 1 million en Colombie ^u	149

* en date du 23/07/2020

Domaine de la gouvernance de l'urgence : Communication et consultation

Ce profil s'appuie sur un entretien mené en juillet 2020 avec Luz Amparo Medina Gerena, directrice des relations internationales pour le District-capitale de Bogotá.

Tour d'horizon

Dès le début de la crise de la COVID-19, la stratégie de communication de Bogotá a promu une conversation bilatérale entre le gouvernement de la ville et la population, afin d'accroître la prise de conscience et la responsabilité individuelles à l'égard des mesures qui étaient introduites. Ceci s'appuie sur une approche plus élargie de politique publique entreprise par la maire récemment élue, en vue de bâtir une nouvelle « culture citoyenne ». Par exemple, avant l'ordre de confinement général à l'échelle de la nation fin mars, Bogotá a mené un « exercice de confinement » pour aider les fonctionnaires et les habitant · e · s à se préparer aux implications supposées par la distanciation sociale à long terme. Outre le fait de communiquer l'urgence de la situation, ceci a également permis à la ville de mener des enquêtes et des entretiens avec les citoyen · ne · s pour avoir une meilleure compréhension des raisons des comportements des personnes et pouvoir ainsi utiliser ces enseignements pour éclairer les prochaines étapes de la réponse. Depuis, le gouvernement de la ville a été en contact constant avec le public, fournissant des mises à jour régulières sur la situation par le biais d'un portail Web et des sessions régulières en ligne organisées par la maire, tenant compte des retours des citoyen · ne · s sur les nouvelles mesures. En adoptant une approche de communication intégrant les idéaux d'honnêteté, de transparence et de responsabilité, le gouvernement de la ville investit dans sa relation avec les citoyen · ne · s et cherche à renforcer la confiance mutuelle.

Les principaux objectifs

La stratégie de la maire, dès le départ, a été de faire de **la santé et du bien-être des citoyen · ne · s** l'objectif de priorité absolue. L'urgence provoquée par la COVID-19 a donné à Bogotá une occasion unique de progresser sur la vision plus élargie de la ville consistant à bâtir une nouvelle « **culture citoyenne** ». L'idée est de doter les citoyen · ne · s des moyens de faire partie de la solution aux problèmes de la ville en soulignant la responsabilité individuelle et partagée dans la réalisation et la réussite des transformations sociales. La stratégie de communication claire et directe de Bogotá s'est focalisée sur la sensibilisation du public à la situation d'urgence de la COVID-19 et sur l'autonomisation des individus, afin de **susciter chez eux/elles un sentiment d'appropriation** des mesures qui étaient introduites. Partager des données avec le public, pour **veiller à la transparence de l'approche**, a été un aspect essentiel de cette stratégie.

« **L'épidémie a été une occasion d'expliquer clairement pourquoi il était important que les citoyen · ne · s soient impliqué · e · s plus en profondeur dans les affaires publiques.** »

Les défis de gouvernance abordés

La situation d'urgence de la COVID-19 a éclaté quelques mois seulement après les élections municipales, mettant le nouveau gouvernement au défi de prendre des décisions courageuses dès le début de son mandat et de mettre à l'essai une nouvelle

approche de l'implication des citoyen·ne·s dans les affaires publiques. Le gouvernement de la ville a dû relever le défi de **persuader la population d'avoir confiance en son approche** de la pandémie, ce qui peut être compliqué dans un contexte où la confiance en l'État est généralement faible¹⁵. Il était impossible de simplement supposer que les nouvelles mesures de confinement introduites seraient respectées, surtout au vu des conséquences économiques et sociales très réelles que ces mesures ont eues. Une approche de gouvernance requérant une adhésion stricte à un éventail de nouvelles règles, sans réfléchir avec soin et avec discernement aux **liens complexes et spécifiques au contexte entre l'État et la population**, n'aurait sans doute pas réussi à susciter l'engagement du public. Une enquête au mois de mai constatait que 74 % de la population appuyait les mesures de confinement strict.

« La confiance en l'État et les services publics n'étant pas forcément très élevée, nous souhaitons donc saisir cette occasion pour l'améliorer. »

Les principaux acteurs impliqués

La stratégie de communication de Bogotá a été éclairée par la participation d'une grande variété d'acteurs. La maire a établi activement des connexions avec des représentant·e·s des syndicats de la construction et du commerce, mais aussi du monde du spectacle, de la restauration, de nouvelles organisations et de la communauté scientifique, entre autres, afin d'apprendre de leur expertise et collaborer sur la stratégie gouvernementale.

La communication du gouvernement de la ville avec le public concernant l'épidémie a été hautement centralisée. Deux haut·e·s fonctionnaires de la ville seulement, la maire et le secrétaire de la ville chargé de la santé, avaient la responsabilité de communiquer les messages clés aux citoyen·ne·s. Avec l'évolution de l'épidémie, le secrétaire aux affaires intérieures est également devenu un acteur important. Les membres restants du cabinet et les institutions gouvernementales ont amplifié et diffusé les messages clés relatifs à la gestion de l'épidémie. Ceci a permis d'intégrer une forte cohérence et de la stabilité au sein des communications quotidiennes avec les citoyen·ne·s, œuvrant ainsi à bâtir un nouveau sentiment de confiance entre le public et le gouvernement de la ville.

En quoi ceci est-il innovant ?

Fin mars, et avant toute autre ville en Colombie, Bogotá a organisé un exercice de confinement obligatoire de trois jours, pour évaluer la compréhension des mesures par les habitant·e·s et aider le gouvernement à comprendre les nécessités de toutes et tous. Pendant l'exercice, des données ont été recueillies au travers d'enquêtes et d'entretiens, avec l'objectif de comprendre les défis et les peurs auxquels les habitant·e·s faisaient face et les principales raisons pour lesquelles les gens pourraient ne pas rester à leur domicile. L'exercice a été la première expression de la stratégie de communication bilatérale de Bogotá, qui **donne la priorité à l'écoute et l'apprentissage pour s'assurer qu'il existe bien un sentiment de co-responsabilité** entre le gouvernement et la population.

L'accent mis sur l'écoute et la réception des retours du public s'est poursuivi tout au long de la réaction de la ville à la situation d'urgence. La maire a organisé régulièrement des sessions en direct sur les réseaux sociaux pour entrer en contact avec les habitant·e·s. La communication s'est également produite via les chaînes de télévision et stations de radio locales, les médias de la communauté, les analyses des réponses sur les réseaux sociaux, les annonces audios, les pancartes mobiles et les **performances artistiques éducatives** dans la rue pour rendre accessibles les messages essentiels aux citoyen·ne·s et faire usage d'une approche pédagogique mettant l'accent sur le soin à s'accorder et à accorder aux autres.

« Le féminisme est un agenda très spécifique et stratégique de cette administration ; si vous voulez, on peut dire que toute l'approche consistant à s'occuper et prendre soin des gens pour répondre à l'épidémie est très féministe. »

Tout au long de l'épidémie, la maire a fait preuve d'un fort leadership en première ligne de la réaction à la situation d'urgence. La Maire Lopez a **encouragé à la responsabilité du gouvernement auprès de la population** tout au long de la situation d'urgence, reconnaissant publiquement et prenant la responsabilité d'initiatives qui ne fonctionnaient pas et en s'engageant à apprendre et s'améliorer.

Quels enseignements ont pu être tirés ?

Bogotá a été pionnière dans l'**intégration de la « culture citoyenne » dans les politiques publiques** et a placé un véritable accent sur la pédagogie vers le changement des comportements. Outre l'utilisation de données et d'outils de communication clairs pour entrer en contact avec les citoyen·ne·s et expliquer pourquoi un confinement strict était dans l'intérêt de tou·te·s, la ville a également utilisé la recherche sociale afin de comprendre les nécessités et préoccupations de la population, pour réajuster continuellement ses politiques.

L'approche de communication de Bogotá a fonctionné de plusieurs façons vers la **construction de la confiance entre le public et le gouvernement de la ville**, à un moment difficile. La reconnaissance par la maire tant des réussites que des échecs, à l'échelle individuelle comme de la ville, est cruciale. Très tôt, la ville a mis à l'essai une stratégie de séparation entre qui avait le droit de quitter son domicile par genre, stratégie rapidement abandonnée, car il était clair qu'elle n'était pas efficace, et la maire a admis que ceci avait été une erreur. Ce niveau d'honnêteté n'est pas commun chez les dirigeant·e·s des villes et renforce l'engagement constant de la ville à construire une meilleure relation avec ses citoyen·ne·s, tout en humanisant la crise et les mesures de réponse. De la même manière, une réussite stratégique de la municipalité a été la **centralisation de l'émission des messages clés sur l'épidémie** et l'évolution de la situation dans la ville. Ceci a assuré qu'une voix cohérente entre régulièrement en contact avec la population et apporte des mises à jour claires et factuelles sur la situation, de façon facile à comprendre, renforçant ainsi la confiance publique dans le gouvernement de la ville pendant l'épidémie.

¹⁵ Dans un sondage d'opinion publique mené en 2019, 16 % seulement des citoyen·ne·s avaient indiqué faire confiance au précédent maire et seulement 19 % approuvaient sa gestion de la ville : <https://bogotacomovamos.org/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2019/>

2.3 GOUVERNANCE MULTINIVEAUX À GAUTENG : COORDINATION RÉGIONALE DES MESURES FACE À LA COVID-19

L'administration de la ville en quelques données : Gauteng, Afrique du Sud

Population – province (2020) ^y	15,5 millions
Superficie totale – province ^w	18 182 km ²
PIB par habitant · e (2017) ^x	5 741 € (111 171 R)
Budget provincial (2019) ^y	6,43 milliards € (132 milliards R)
Pourcentage du budget généré par la province (à l'année) ^z	5 %
Direction ^{aa}	Premier · ère ministre provincial · e élu · e au suffrage indirect (David Makhura, ANC Congrès national africain, 2014–actualité)
Législature provinciale de Gauteng ^{aa}	Chambre unique de 73 membres élu · e · s au scrutin proportionnel sur liste de parti
Taux de participation aux élections (2019) ^{bb}	68 %
Nombre de personnes travaillant pour le gouvernement provincial (2010) ^{cc}	163 300
Sphères de gouvernance (de l'échelle locale à la supranationale) ^{dd}	Trois municipalités métropolitaines et deux municipalités de district (composées de sept municipalités locales), Gouvernement provincial de Gauteng, Afrique du Sud

Situation COVID-19 Province de Gauteng*

Premier cas signalé – Gauteng ^{ee}	07/03/2020
Cas confirmés – Gauteng ^{ff}	144 582
Nombre de décès – Gauteng ^{ff}	1 156
Cas confirmés en Afrique du Sud ^{ff}	394 948
Cas pour 1 million en Afrique du Sud ^{gg}	6 296
Décès pour 1 million en Afrique du Sud ^{hh}	103

*en date du 23/07/2020

Domaine de la gouvernance de l'urgence : Coordination et intégration

Ce profil s'appuie sur un entretien mené en juillet 2020 avec Mduduzi Mbada, responsable de l'unité de recherche politique et services de conseil, bureau du Premier ministre de la Province de Gauteng.

Tour d'horizon

Province la plus peuplée d'Afrique du Sud, Gauteng est parvenue à établir un nouveau modèle opérationnel pour la gouvernance de l'urgence multiniveaux, qui aborde le défi posé par la coordination des mesures d'urgence au sein d'un système de gouvernance très décentralisé. Ce modèle s'est concentré sur la présence d'un leadership stratégique clair à l'échelle de la province, via l'établissement de systèmes institutionnels et de structures de rapports multiniveaux. Ceci a été combiné à une approche décisionnelle reposant sur les données, qui a permis aux réponses stratégiques d'être bien adaptées aux nécessités locales.

Au moment de la survenue de l'épidémie, Gauteng avait la chance de disposer de mécanismes de coordination préétablis et relativement cohérents pour la gouvernance de l'urgence. La Loi de 2002 relative à la gestion des catastrophes apportait un cadre juridique national intégral pour la coordination des mesures d'urgence entre institutions nationales, organes d'état provincial et autorités municipales. En vertu de cette loi, il a été exigé à chacun de ces niveaux de gouvernement d'établir des centres de gestion des catastrophes alignés sur un cadre national et de préparer les plans de gestion des catastrophes. Par conséquent, les fondements de base pour l'émergence des mécanismes de coordination et les structures de rapport verticales étaient en place avant l'épidémie. Ceci a permis une réponse rapide de gouvernance de l'urgence et une coordination précoce avec les organisations de la société civile et du secteur privé.

Les principaux objectifs

L'approche de Gauteng de la gouvernance de l'urgence multi-niveaux vise à soutenir une **orientation stratégique cohérente et unifiée à l'échelle provinciale**, tout en permettant aux décisionnaires locaux de **gérer la situation dans leurs domaines avec des politiques et stratégies spécifiques au contexte**.

Les défis de gouvernance abordés

Le **système décentralisé de gouvernance** dans la province **et la propagation du virus au-delà des limites administratives** ont exigé une réponse étroitement coordonnée entre différents niveaux institutionnels. Gauteng est gouvernée par une législature et un exécutif constitués par un Premier ministre et un conseil exécutif. La province elle-même est séparée en deux municipalités de district et trois grandes municipalités métropolitaines, qui sont toutes des centres de **croissance urbaine rapide** : les municipalités métropolitaines de Tshwane, Johannesburg et Ekurhuleni. Ces municipalités sont chacune gouvernées par un conseil municipal dirigé par un · e maire.

Les principaux acteurs impliqués

La réponse institutionnelle est menée par le Conseil provincial de direction contre le coronavirus, constitué par le Premier ministre provincial et le conseil exécutif. Il est appuyé par les Conseils de direction de district contre le coronavirus, auxquels participent les maires municipaux. Un troisième groupe administratif, composé du directeur général de la province, des responsables des départements et des gestionnaires de la ville, se réunit chaque jour pour effectuer un suivi de la situation d'urgence, de l'état de préparation dans la province et de l'impact des plans de mesures d'urgence. Avec ces efforts concertés pour coordonner les dirigeant·e·s provinciaux et municipaux, un nouveau modèle opérationnel pour la gouvernance de l'urgence a vu le jour dans la province.

Le Conseil provincial de direction puise principalement sa forme des stratégies définies par le Conseil national de direction, ce qui pilote ensuite le travail des Conseils de direction de districts, garantissant ainsi une réponse intégrée face à l'urgence. Toutefois, les mesures face à la COVID-19 ont également été adaptées aux spécificités locales.

En quoi ceci est-il innovant ?

L'originalité de cette approche est la **combinaison de l'orientation stratégique centralisée depuis le gouvernement provincial et du degré de finesse avec lequel les mesures d'urgence sont adaptées aux contextes locaux**. L'élément localisé de cette approche a été possible en grande partie par le partenariat de recherche entre l'administration et l'Observatoire de la ville-région de Gauteng (GCRO), une initiative composée d'institutions universitaires et de représentant·e·s gouvernementaux infranationaux dans la province.

En mars, peu après l'apparition des premiers cas de coronavirus dans la province, le GCRO a publié une cartographie spatiale de la vulnérabilité à la COVID-19 sur le territoire de Gauteng, afin d'identifier les facteurs de risques qui pourraient accélérer la transmission de l'infection et aggraver les répercussions socioéconomiques du virus. Le GCRO a également créé un **tableau de bord intégré de la COVID-19**, afin que les décideurs puissent suivre la transmission à l'échelle des quartiers et coordonner la planification stratégique.

Avec ces données disponibles, Gauteng a adopté une stratégie axée sur les quartiers pour freiner la propagation des infections, en particulier dans les établissements informels. Cette approche implique des équipes de travailleur·se·s de quartier, qui sensibilisent au virus à l'échelle locale et travaillent avec les communautés pour faire cesser la transmission. **L'investissement significatif dans la collecte et l'analyse de données** a permis aux décideurs régionaux de concevoir rapidement des mesures localisées efficaces, tout en maintenant l'orientation stratégique plus élargie des Conseils provincial et national de direction.

Un autre élément du processus décisionnel localisé de Gauteng a été l'accent mis sur la participation des citoyen·ne·s et des parties prenantes. Même si les Conseils de direction ont une structure largement descendante (top-down), les dirigeant·e·s de Gauteng ont déployé des efforts concertés pour veiller à ce que les citoyen·ne·s et les parties prenantes soient consulté·e·s tout au long des mesures de planification de l'urgence. Le Premier ministre provincial a été en contact régulier avec les organisations de la société civile afin de comprendre leurs inquiétudes et mieux garantir que la réponse à l'épidémie fonctionnait pour tou·te·s les citoyen·ne·s.

« Nous ne venons pas uniquement du haut, nous travaillons également en nous appuyant sur ce que disent les gens, en nous assurant que leurs inquiétudes sont bien entendues. »

Gauteng a également mis au point une **approche flexible aux budgets d'urgence**, qui a été utilisée pour orienter des ressources de toute la région afin de résoudre les problèmes apparus dans une zone spécifique. C'est une démarche conçue pour aborder les problèmes localisés dès leur survenue et éviter qu'ils ne se répandent et prennent une trop grosse ampleur qui affecterait toute la région. L'importance de cette flexibilité est soulignée dans le contrôle des clusters d'infection, mais elle a également été appliquée à d'autres problèmes sociaux et économiques.

Quels enseignements ont pu être tirés ?

Cette approche contient deux principaux éléments de réussite. Tout d'abord, **l'accent mis sur un leadership focalisé et des mécanismes d'étroite coordination**, ce qui se reproduit au sein de la structure de gouvernance, pour créer un système de mesures d'urgence unifié et cohérent. Ensuite, la **réaction guidée par les données et axée sur les quartiers**, qui a été rendue possible grâce au partenariat du gouvernement provincial avec les autres niveaux de gouvernement et les universités dans la région, par l'intermédiaire du GCRO. Ensemble, ces éléments ont donné lieu à une approche véritablement innovante de la gouvernance de l'urgence multiniveaux, qui offre à la fois une direction centrale stratégique claire et permet une réponse flexible et spécifique au contexte à l'échelle locale.

« La COVID-19 a permis que les individus mettent de côté leurs divergences de vues politiques et se focalisent plutôt sur la réponse aux problèmes face auxquels nous nous trouvons en tant que pays et en tant que région. »

2.4 ANALYSES DES DONNÉES À SÉOUL : DÉPLOIEMENT DES BIG DATA ET DE LA TECHNOLOGIE POUR RÉPONDRE À LA COVID-19

L'administration de la ville en quelques données : Gouvernement métropolitain de Séoul, Corée du Sud

Population – ville ⁱⁱ /agglomération ⁱⁱ (2020)	10 millions/26 millions
Superficie totale de la ville ^{kk}	605 km ²
PIB par habitant · e (2019) ^{ll}	27 374 € (38,3 millions KRW)
Budget de la ville (2020) ^{mm}	28,3 milliards € (39,5 trillions KRW)
Pourcentage du budget généré par la ville (2020) ⁿⁿ	76 %
Direction	Maire élu · e au suffrage direct (maire par intérim Seo Jung-hyup, Indépendant, 2020)
Conseil de la ville	Conseil métropolitain avec 110 conseiller · ère · s élu · e · s au suffrage direct
Taux de participation aux élections (2018) ^{oo}	60 %
Nombre de personnes travaillant pour le gouvernement de la ville (2019) ^{pp}	10 530
Sphères de gouvernance (de l'échelle locale à la supranationale) ^{qq}	25 districts, Gouvernement métropolitain de Séoul, Gouvernement de la province de Gyeonggi, Corée du Sud

Situation COVID-19 Gouvernement métropolitain de Séoul*

Premier cas signalé – Séoul ^{rr}	08/03/20
Cas confirmés – Séoul ^{ss}	1 498
TNombre de décès – Séoul ^{rr}	10
Cas confirmés en Corée du Sud ^{ss}	13 816
Cas pour 1 million – Corée du Sud ^{tt}	272
Décès pour 1 million – Corée du Sud ^{qq}	6

* en date du 23/07/2020

Domaine de la gouvernance de l'urgence : Technologies de l'information et gestion des données

Ce profil s'appuie sur un entretien mené en juillet 2020 avec Ji-hyun Kim, responsable de la division Ville intelligente du bureau chargé des politiques de Ville Intelligente, gouvernement métropolitain de Séoul.

Tour d'horizon

Le Gouvernement métropolitain de Séoul (ci-après « GMS ») a mobilisé ses ressources internes et ses capacités technologiques tout en collaborant avec différents niveaux de gouvernement afin de mettre en place une stratégie de traçage des contacts rapide et transparent pour répondre à la situation d'urgence provoquée par la COVID-19. Même si l'utilisation des big data et de la technologie pour le traçage des contacts est une stratégie à l'échelle du pays, Séoul a pu s'appuyer sur ses propres institutions en place pour piloter la mise en œuvre locale. La plateforme Séoul Ville Intelligente (Seoul Smart City Platform ou SSCP) sert de tableau de bord central et permet au GMS d'analyser les données pour éclairer et coordonner les mesures d'urgence entre les différents départements gouvernementaux. Les données recueillies sont également partagées publiquement afin de s'assurer que la population dispose du plus d'information possible concernant les risques actuels dans toute la ville. Le recueil de grandes quantités de données effectué pratiquement en temps réel a permis à Séoul d'éviter pour le moment toute flambée massive du virus.

Les principaux objectifs

L'objectif fondamental du traçage des contacts est de réduire rapidement la transmission du virus à la population de la ville en ayant **recours aux big data et en faisant participer le public via des technologies innovantes** telles que la SSCP, pour réaliser le traçage des contacts. Depuis le début de la pandémie, Séoul a essayé d'être ouverte avec ses citoyen · ne · s concernant l'épidémie, diffusant les informations recueillies de façon transparente, dans un effort pour répondre aux inquiétudes quant à la confidentialité des données.

« Les big data du coronavirus seront analysées à l'aide de technologies d'intelligence artificielle afin d'anticiper tout nouveau foyer et les groupes à haut risque du virus. »

Séoul prévoit d'utiliser les données recueillies pour **préparer la prochaine phase de l'épidémie**, qui sera apprendre à vivre avec le virus sur le long terme. La division big data, un département présent au sein du GMS, a mené une analyse socioéconomique qui **aidera à prédire la prochaine résurgence du virus**, connaître les zones qui seront les plus affectées et éclairer les politiques sur les questions telles que le soutien financier. Des investissements supplémentaires vont également être faits dans l'infrastructure de ville intelligente dans les prochains projets 6S .

Les défis de gouvernance abordés

L'existence de **silos sectoriels au sein du GMS empêchait habituellement le partage des informations** entre les différents départements. La plateforme Séoul Ville Intelligente a été développée en réponse à ces défis de coordination et de partage des données entre départements. La plateforme collecte et rend accessible les informations en provenance de 300 systèmes et services administratifs à la portée de tou · te · s. Il s'agit là d'un bon exemple de la façon dont Séoul utilise la technologie pour créer une coordination institutionnelle rapide entre départements gouvernementaux.

L'un des défis pour les gouvernements que suppose une maladie très contagieuse et à la propagation rapide est de maintenir **un haut degré de transparence en matière de données et d'informations**. La situation changeant constamment, les big data et la technologie peuvent aider la ville à reconnaître les tendances et agir promptement pour contenir les flambées locales. La capacité de la SSCP a été élargie pour faire face à la situation d'urgence provoquée par la COVID-19 et **la nécessité accrue de coordination et de transparence auprès de la population**. Le tableau de bord visuel est accessible dans cinq stations de métro et en ligne. Il permet aux citoyen·ne·s d'accéder aux dernières données sur les cas confirmés et fournit des cartes pour aider les habitant·e·s à localiser les centres locaux de dépistage.

Les principaux acteurs impliqués

À l'échelle nationale, le Centre coréen pour le contrôle et la prévention des maladies (KCDC) est l'organisation référente responsable du traçage des contacts. Séoul applique les recommandations générales du KCDC, toutefois, à l'échelle de la ville, Séoul dispose de sa propre division de contrôle des maladies au sein du GMS qui effectue le traçage des cas confirmés en coopération avec la division des big data.

En quoi ceci est-il innovant ?

Le système de traçage des contacts de Séoul se distingue par sa rapidité, sa précision et son intégration. Suite aux expériences vécues lors de l'épidémie de MERS en 2005, la ville avait déjà établi un système de tests et de gestion des contacts, ainsi que des lois pour accéder aux données personnelles des citoyen·ne·s et permettre un traçage rapide des contacts. L'approche du traçage des contacts à Séoul s'appuie sur **une combinaison de points de données** (GPS, relevés de cartes bancaires, dossiers médicaux et vidéosurveillance) qui a mené à une confirmation précise des cas, de leurs déplacements et de leurs contacts les plus récents, afin de prévenir toute transmission future du virus. **Les contacts peuvent être tracés en seulement 10 minutes**. Ceci contraste fortement avec l'approche traditionnelle du traçage des contacts, qui exige une grande quantité de ressources humaines pour interroger les personnes individuellement, un processus chronophage et moins précis. Le haut niveau de connectivité numérique à Séoul signifie également qu'en cas d'infections massives où tous les contacts ne peuvent pas être identifiés, un historique des connexions de réseau des stations voisines a été utilisé pour envoyer des alertes d'urgence aux citoyen·ne·s, les informant de la flambée et les redirigeant vers les centres où être testé·e·s.

Outre le déploiement rapide du traçage des contacts, la capacité accrue de la SSCP lors de l'épidémie à être utilisée comme plateforme de coordination avec les citoyen·ne·s démontre également l'aptitude de la ville à **faire pivoter promptement les mécanismes déjà en place pour appuyer les mesures d'urgence**. Cette flexibilité institutionnelle peut jouer un rôle important pour permettre aux gouvernements des villes de répondre de façon plus efficace aux crises imprévues et de redéployer leurs ressources et leur expertise pour résoudre des problèmes urgents.

« L'utilisation des données a toujours été l'un des grands piliers de notre gouvernance, il a

donc été très logique pour nous de faire usage de notre expertise dans les données et la technologie dès le début de l'épidémie de COVID-19. »

L'investissement de Séoul dans l'infrastructure de données numériques, aux côtés du haut niveau de connectivité dans la ville, a permis la diffusion en temps réel des informations au public tout au long de l'épidémie. De plus, **la participation et l'implication de la population** ont été fondamentales à la stratégie de traçage des contacts. Le partage des informations recueillies par les fonctionnaires du gouvernement a permis aux citoyen·ne·s d'effectuer un suivi des déplacements des cas confirmés par rapport à leurs propres itinéraires et ainsi prendre les décisions individuelles de se faire tester et se placer en quarantaine. Tou·te·s les citoyen·ne·s en quarantaine et les personnes arrivant de l'étranger devaient installer une application mobile pour signaler leurs symptômes, générant ainsi des données supplémentaires utilisées par le GMS dans le cadre de ses mesures d'urgence. L'un des objectifs de la ville pour les cinq ans à venir est de combler la brèche numérique, un but motivé par l'idée que l'accès à l'information est un droit public.

Quels enseignements ont pu être tirés ?

La **flexibilité institutionnelle et l'absence de bureaucratie excessive** au sein du GMS ont été importantes pour permettre à Séoul de répondre à une situation d'urgence en constante évolution. La plateforme SSCP a été facilement reciblée pour répondre à la demande de coordination gouvernementale sans précédent et pour produire des mesures d'urgence coordonnées dans la ville de Séoul.

« Nous utilisons la technologie afin de faire preuve de plus de transparence et fournir des services efficaces à nos citoyen·ne·s. »

Pendant l'épidémie, le GMS a fait attention à ne pas enfreindre la vie privée des habitant·e·s de Séoul et à mettre en place des systèmes garantissant de hauts standards de protection des données. Les données accessibles au public sont anonymisées et les localisations peuvent être suivies pendant une période de temps limitée. L'expérience de la population avec le MERS et les origines démocratiques des lois autorisant le gouvernement à accéder aux données personnelles contribuent à un soutien public général pour la publication de ces informations.

Malgré tout ceci, des inquiétudes quant à la confidentialité ont été soulevées par certain·e·s chercheur·se·s et militant·e·s des droits humains, notamment la Commission nationale pour les droits humains de Corée, concernant la divulgation d'informations privées et leur spécificité. L'une des préoccupations est par exemple que la publication de ces informations puisse entraîner une prévalence de la stigmatisation sociale si les données identifient les individus infecté·e·s. Bien que l'utilisation des big data et de la technologie pour résoudre certains problèmes urbains ait été renforcée à Séoul, suite à leur application efficace dans le contexte de la crise de la COVID-19, **la protection des utilisateur·rice·s contre les violations de leur droit à la vie privée restera une question centrale** de la prochaine phase d'innovation dans les villes menant des analyses de big data.

¹⁶ Les projets 6S font partie des efforts de Séoul pour se préparer à l'ère post-COVID. Ceci suppose l'usage de technologies TIC innovantes (Plateforme Séoul Intelligente - 6S) pour amener le développement durable dans la ville et améliorer la qualité de vie des citoyen·ne·s.

PERSPECTIVES CRITIQUES DE L'EGI : SOUVERAINÉTÉ URBAINE EN TEMPS DE PANDÉMIE

Les perspectives critiques de l'EGI sont des articles d'opinion commandés à des chercheur·se·s et praticien·ne·s internationaux réfléchissant aux implications que supposent les situations d'urgence complexes et mondiales pour la gouvernance des villes et des régions. Elles offrent ainsi la possibilité d'une réflexion de plus haut niveau sur certaines des grandes transitions qui ont lieu dans la gouvernance urbaine et elles viennent compléter les expériences directes et les enseignements tirés à l'échelle des gouvernements.

Villes et souveraineté urbaine en temps de pandémie : mise à échelle de la gouvernance pour une gestion de crise efficace

Diane E. Davis
Graham Denyer Willis

L'épidémie de coronavirus a jeté une grande partie du monde dans le désarroi, les villes et leurs habitant·e·s souffrant de façon disproportionnée. Pour faire face à cette crise sanitaire, plusieurs stratégies sont apparues pour affronter et réparer les ruptures dans le tissu urbain social et spatial occasionnées par la COVID-19. L'hétérogénéité des réactions de réglementation et de politique à la pandémie (arrêts, quarantaine, traçage des contacts, distanciation sociale ou physique, rester « ouvert ») amène au premier plan ce que les chercheur·se·s font remarquer depuis longtemps : les villes sont inégalitaires et présentent différentes densités, tous les quartiers ne sont pas semblables, et la même crise sanitaire suivra des chemins différents de reprise ou de récurrence selon les spécificités sociales, spatiales et économiques. Les villes qui souffrent le plus semblent également être celles qui manifestent les plus hauts degrés de pauvreté et d'inégalité, accompagnés de hauts degrés de densité et des configurations spatiales qui font voler en éclat les lignes politiques, spatiales et même celles des classes sociales, pour créer des poches de désavantages extrêmes. Dans ces villes, les décès sont plus élevés chez les communautés les plus pauvres, qu'elles se trouvent au centre ou en périphérie, où les caractéristiques environnementales naturelles ou bâties accélèrent la contagion et amplifient les vulnérabilités de santé préexistantes des habitant·e·s.

Les enseignements tirés sont clairs. La prédisposition au virus n'est pas universelle à tous les panoramas urbains. Elle se produit plutôt socialement par l'intermédiaire de tendances historiques d'urbanisation, exacerbées par les échecs politiques à protéger les quartiers les plus marginalisés et exposés de la ville et leurs populations.

Les villes des pays du Sud sont une catégorie à part en la matière. Elles n'ont pourtant pas le monopole de la pauvreté, des inégalités et de l'exclusion socio-spatiale renforcées par les limites infrastructurelles et les frontières culturelles ou de l'emploi qui séparent les nantis des démunis·e·s. De Londres à Lagos, les poches de pauvreté perdurent, et la nature de la

densité et de la fluidité urbaines favorise la contagion en leur sein. Voilà l'une des raisons pour lesquelles l'épidémie a pu être vue comme la grande « égalisatrice » globale entre les villes qui jusqu'à récemment avaient été cavalièrement distinguées en raison de leur situation dans le Nord plutôt que dans le Sud.

Que ce soit dans les pays riches ou pauvres, les villes sont des lieux de flux, de personnes, de marchandises et de virus, qui doivent être suivis et contrôlés et révéler si les autorités compétentes font face efficacement à l'épidémie. C'est précisément pourquoi la ville et non pas la simple « prospérité des nations » est un point de départ critique pour l'action politique, même si le contexte de développement national déterminera inévitablement les ressources à disposition pour guider les réponses politiques ainsi que l'urgence de l'action à cette échelle, et même si la gouvernance globale doit également prendre le pas sur ces efforts.

Bien entendu, la ville est un concept analytiquement difficile à cerner. Les zones urbaines grandissent grâce aux relations extractrices qui les lient à l'arrière-pays environnant, auxquelles il est souvent fait référence en termes de rural-urbain ou au travers du prisme de la gouvernance métropolitaine et régionale, et qui impliquent également des interactions local-global. En tant que tel, placer la ville au centre des délibérations sur la façon dont les autorités dirigeantes devraient répondre à l'épidémie nécessitera de repenser les territorialités de la souveraineté à l'ère contemporaine.

Pourquoi avons-nous donc mis autant de temps à réfléchir à la « souveraineté » ou aux dispositions gouvernementales les plus appropriées pour faire face à la pandémie ?

Bien que ses définitions aient varié historiquement, la « souveraineté » est souvent vue comme ayant un sens profond, autorité suprême au sein d'un territoire, l'État national étant habituellement considéré comme la principale institution politique au sein de laquelle est intégrée la souveraineté officielle. Toutefois, les institutions gouvernantes qui tirent leur autorité et leurs répertoires d'actions de la préoccupation pour la santé des nations pourraient ne pas être suffisamment préparées à aborder les défis de santé à l'échelle locale, de la ville ou métropolitaine, où l'épidémie fait des ravages économiques et sociaux extrêmes pour l'économie, la société et les politiques. Pour compliquer les choses, nous commençons à constater des directives de gestion de crise émanant d'institutions dirigeantes nationales qui pourraient même produire des refoulements des autorités et institutions dont le mandat est de répondre aux défis apparaissant à ces échelles plus « locales » (ville, banlieue, état, région, et ainsi de suite), mais aussi vice-versa. À tel point que les liens entre les différentes échelles territoriales de gouvernance se caractérisent davantage par le conflit que la synergie, compliquant la concrétisation d'une action politique constructive et coordonnée. Nous faisons donc face à une crise de la gouvernance tout autant qu'à une crise sanitaire.

Demander qui devrait être à la barre de l'agenda politique de l'épidémie, à quelle échelle de gouvernance, avec quels publics à l'esprit, et sur la base de quelles dispositions institutionnelles mandatées historiquement, ce n'est pas uniquement envisager

la possibilité que la gouvernance urbaine et métropolitaine puisse être renforcée pour faire face à l'épidémie actuelle. C'est également appeler à réfléchir au concept de subsidiarité, entériné dans le droit de l'Union européenne, qui suggère que les problèmes sociaux et politiques doivent être abordés au niveau le plus immédiat (local) correspondant à leur résolution.

Lorsque l'on envisage ce qu'une souveraineté « locale » renforcée pourrait être à l'échelle de la ville ou des régions métropolitaines, avoir recours à ce qui a été écrit sur la gouvernance peut s'avérer utile, notamment la documentation se focalisant sur les villes justes, inclusives et démocratiques, au sein desquelles le concept de « régime urbain » est utilisé pour désigner un ensemble de règles à long terme, institutions, entités, relations de pouvoir, pratiques et discours qui façonnent la citoyenneté et la gouvernance. Il est également important de comprendre comment ces pratiques s'alignent sur notre compréhension de la façon de fonctionner des villes comme organismes, notamment leurs connexions aux autres échelles de détermination, de l'échelle régionale et nationale à l'internationale. Castells a décrit les villes comme des densités nodales distinctes dans un « espace de flux » global¹⁷. Ces densités sont des densités de populations, d'argent, de données et d'une économie politique globale qui doivent circuler dans un espace même si elles restent des densités. De la même manière, ce type de flux transcende inévitablement les frontières nationales, les supplantant en termes à la fois économiques et politiques, affaiblissant les frontières et politiques centrées sur l'État national.

Tout ceci étaye les paradoxes à l'œuvre lorsque l'on juxtapose souveraineté urbaine et souveraineté nationale, en particulier vue au travers du prisme de l'action politique contre l'épidémie, visant à limiter la circulation du virus chez les populations se déplaçant dans l'espace. Beaucoup supposeront que la « fermeture » est une question de gouvernance et de sécurité à l'échelle de la nation. De fait, les nationalismes populistes recrudescents impliquent que c'est le cas. Pourtant, c'est parce que l'espace des flux transcende les frontières nationales, même quand il donne vie aux villes et aux populations et marchandises soutenant l'urbanisation, que la sécurisation des pays aux frontières et à travers les frontières est une réponse insuffisante. La fermeture ou le durcissement des frontières n'a à voir ni avec le paradigme spatial actuel de l'économie politique globale ni avec les flux aériens des aérosols et la myriade de particules de virus.

Fait tout aussi important, « l'ouverture » et « la fermeture » entrent en contradiction à différentes échelles, l'une plus locale et vécue, et l'autre plus abstraite, alignée sur les activités qui circulent sur des territoires plus étendus. La tension entre les deux existe et se reproduit dans la ville elle-même, supposant des tendances et reproductions sociales et spatiales matérialisées. Au sein d'une même ville connectée globalement, il existe nécessairement à la fois un espace de flux et un espace de vulnérabilité, l'un global et « ouvert », l'autre fortement local. Les villes et leurs autorités gouvernantes doivent désagrèger qui bénéficie de l'économie globale et qui s'en retrouve exploitée ou vulnérable, même lorsqu'elles se demandent comment installer la santé des individus et la santé de l'économie dans cette équation. Bien que les réponses à ces questions ne soient

pas toujours évidentes, et bien qu'il ne soit pas non plus facile de parvenir à un consensus, les institutions et autorités gouvernementales à l'échelle urbaine, métropolitaine ou même régionale/provinciale seront bien placées, grâce à leurs connaissances et légitimité locales pour piloter cette conversation. Cela ne veut pas dire que les autorités à l'échelle locale feront toujours ce qu'il faut (la subsidiarité pouvant être elle-même remise en cause) ou que les désaccords sur les compromis entre protection du bien-être local contre protection du bien-être national ne provoqueront pas de crises de gouvernance. Précisément pour cette raison, outre le renforcement des souverainetés locales, il faut également prêter attention à la construction de relations institutionnelles et politiques qui connectent différentes échelles territoriales d'autorité, pour arriver à des cadres de gouvernance multiniveaux souples, qui peuvent être adaptés pour faire face à la crise sanitaire.

Tout en soulignant la valeur de l'adoption de la « perspective de la ville » et celle de la « perspective de l'État »¹⁸, il est tout aussi prudent de réfléchir à la citoyenneté et à sa place dans toute remise à l'échelle de la conceptualisation de la souveraineté. Alors que s'étirent les jours et les mois de quarantaine, distanciation et confinement, et que les économies locales, nationales et globales continuent de dégringoler, nous commençons à voir des frémissements populaires chez les individus et les collectivités qui résistent aux autorités dirigeants lorsqu'il·elle·s considèrent que des mesures politiques ayant la santé pour justification compromettent d'autres de leurs aspirations, telles que la liberté et l'autonomie. À n'en pas douter, certaines prédispositions idéologiques existent chez nombre de ceux et celles formulant ce genre de réaction. Pourtant, pour chaque groupe de droite scandalisé parce que le gouvernement outrepassé ses limites, il existe des collectifs de personnes historiquement privées de leurs droits, des personnes opprimées et marginalisées, qui réclament au gouvernement davantage de protection de leur santé et leurs moyens de subsistance. La réalité est que les citoyen·ne·s de cette catégorie sont également celles et ceux qui ont le plus de probabilité d'être sujet·te·s aux interventions policières punitives camouflées en mesures sanitaires (comme récemment nous l'avons vu dans les banlieues parisiennes). Néanmoins, cela veut également dire que les citoyen·ne·s peuvent être davantage préparé·e·s à se mobiliser pour remettre en question les dispositions de gouvernance et les échecs politiques historiques ayant aidé à institutionnaliser leurs vulnérabilités extrêmes en premier lieu. On ne peut qu'espérer que la démocratie l'emporte même si la COVID-19 continue à faire des victimes.

L'épidémie, pour le meilleur et pour le pire, a forcé à repenser les constituants de base venant des Lumières et qui ont donné lieu à la société moderne et ses risques¹⁹, bâtis sur les institutions d'État-nation westphaliennes qui battent nos villes-états et empires dans la lutte pour le monopole du capital et de la coercition. Elle pourrait également déclencher des efforts pour approfondir les processus de décentralisation et de subsidiarité dans un monde où la mondialisation et la montée du nationalisme populiste menacent de déstabiliser ou saper l'influence des localités. Enfin, elle a réinscrit à l'agenda politique les questions des droits individuels par rapport aux obligations collectives, bien que cela ait provoqué des tensions qui

couvaient depuis longtemps entre les logiques commandées par l'État et celles commandées par le marché. Si l'on peut célébrer une chose dans le combat vers la guérison et la reprise, c'est la possibilité de repenser les principes fondateurs du contrat social et des responsabilités territoriales des autorités dirigeantes, des questions qui préoccupent les philosophes et les humanistes depuis longtemps. Un tel héritage mérite d'être adopté, malgré les épreuves qui en sont à l'origine. Nous pourrions être en réalité mieux préparé·e·s à faire face aux incertitudes du futur et à davantage de risques, la plupart enclenchés par le dérèglement climatique, si nous gardons ces questions de gouvernance à l'esprit. Tout comme à l'époque post-médiévale qui avait donné naissance à une grande partie de ce débat, on ne peut qu'espérer que dans un monde post-épidémie, les villes, leurs citoyen·ne·s et autorités locales demeureront au cœur de ces délibérations. Malgré l'envergure planétaire à laquelle la crise climatique se déroule, les menaces environnementales continueront d'être vécues localement, rendant d'autant plus important le déploiement des sensibilités urbaines et des institutions inter-territoriales pour continuer d'aborder la gouvernance des risques de tous les jours.

Diane E. Davis est professeure de la chaire « Charles Dyer Norton » de planification et d'urbanisme régional à la Graduate School of Design de l'université de Harvard, où elle dirige également le bloc Risques et résilience du master en études de design (MDes).

Graham Denyer Willis est maître de conférences en études de développement et études sud-américaines du département des études politiques et internationales de l'université de Cambridge.

Les points de vue et opinions exprimés sont ceux des auteurs, et ne représentent pas nécessairement le point de vue de l'initiative « Gouvernance de l'urgence dans les villes et les régions ».

¹⁷ Castells, M. *The Rise of the Network Society* (Vol. 1). John Wiley & Sons, 2001.

¹⁸ Scott, J.C. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press, 1999.

¹⁹ Beck, U. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage Publications, 1992.

Sources de données des Profils de cas

Barcelone

- ^a Institut statistique de Catalogne – <https://www.idescat.cat/emex/?lang=en&id=080193>
- ^b Mairie de Barcelone – https://www.barcelona.cat/internationalwelcome/sites/default/files/DataSheet2018Web_eng_1.pdf
- ^c Mairie de Barcelone – <http://ajuntament.barcelona.cat/estrategiaifinances/pressupostobert/en/resumen#year=2019>
- ^d Mairie de Barcelone – <https://ajuntament.barcelona.cat/estrategiaifinances/en/where-do-revenues-come>
- ^e Mairie de Barcelone – <https://www.bcn.cat/estadistica/castella/dades/inf/ele/ele46/t31.htm>
- ^f Mairie de Barcelone – <https://www.bcn.cat/estadistica/castella/dades/anuari/cap21/C2103010.htm>
- ^g Département de santé et Agence de santé publique de Barcelone (ASPB) – <https://beteve.cat/societat/analisi-diari-coronavirus-barcelona-avui/>
- ^h Johns Hopkins University – <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- ⁱ University of Oxford, Our World in Data – <https://ourworldindata.org/coronavirus-data-explorer?casesMetric=true&totalFreq=true&perCapita=true&smoothing=0&country=~ESP&pickerMetric=location&pickerSort=asc>
- ^j Statista – <https://www.statista.com/statistics/1104709/coronavirus-deaths-worldwide-per-million-inhabitants/>

Bogotá

- ^k Département administratif national des statistiques (DANE) – <https://www.dane.gov.co/files/varios/informacion-capital-DANE-2019.pdf>
- ^l C40 Cities – <https://www.c40.org/cities/bogota>
- ^m Chambre de commerce de Bogotá – <https://www.ccb.org.co/observatorio/Economia/Economia-dinamica-incluyente-e-innovadora>
- ⁿ Directement fourni par Bogotá
- ^o Yo voto yo sumo – <http://www.yovotoyosumo.com/organizacion-politica/>
- ^p Guide des élections – <http://www.electionguide.org/countries/id/48/>
- ^q Données publiques sur l'emploi à Bogotá – <https://www.serviciocivil.gov.co/portal/content/datos-empleo-p%C3%BAblico-0>
- ^r Données ouvertes Bogotá – <https://datosabiertos.bogota.gov.co/dataset/numero-de-casos-confirmados-por-el-laboratorio-de-covid-19-bogota-d-c/resource/b64ba3c4-9e41-41b8-b3fd-2da21d627558>
- ^s Observatoire Saludata de la santé à Bogotá – <http://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/enfermedades-trasmisibles/covid19/>
- ^t Johns Hopkins University – <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- ^u Statista – <https://www.statista.com/statistics/1104709/coronavirus-deaths-worldwide-per-million-inhabitants/>

Gauteng

- ^v Statistiques Afrique du Sud – <http://www.statssa.gov.za/publications/P0302/P03022020.pdf>
- ^w Observatoire de la ville-région de Gauteng – <https://www.gcro.ac.za/about/the-gauteng-city-region/>
- ^x Statistiques Afrique du Sud – <http://www.statssa.gov.za/?p=12056>
- ^y Gouvernement provincial de Gauteng – <http://www.treasury.gov.za/documents/provincial%20budget/2019/4.%20Guide%20to%20the%20Budget/Gauteng%20-%20Budget%202019%20Insert%20-%20English.pdf>
- ^z Statistiques Afrique du Sud – <http://www.statssa.gov.za/?p=11583>
- ^{aa} Gouvernement sud-africain – <https://www.gov.za/about-government/contact-directory/provincial-gov/provincial-gov/gauteng-provincial-government>
- ^{bb} IEC South Africa (Commission électorale indépendante d'Afrique du Sud) – <https://www.elections.org.za/NPEDashboard/app/dashboard.html>
- ^{cc} Données directement fournies par le gouvernement provincial
- ^{dd} Gouvernement sud-africain – <https://www.gov.za/about-sa/government-systems>
- ^{ee} WITS University – <https://www.covid19sa.org/provincial-breakdown>
- ^{ff} Département de la Santé, Afrique du Sud – <https://sacoronavirus.co.za/2020/07/22/update-on-covid-19-22nd-july-2020/>
- ^{gg} Corona Tracker – <https://www.coronatracker.com/country/south-africa/>
- ^{hh} Statista – <https://www.statista.com/statistics/1104709/coronavirus-deaths-worldwide-per-million-inhabitants/>

Séoul

- ⁱⁱ Gouvernement métropolitain de Séoul – <http://english.seoul.go.kr/get-to-know-us/seoul-views/meaning-of-seoul/4-population/>
- ^{jj} World Population Review – <https://worldpopulationreview.com/world-cities/seoul-population>
- ^{kk} Seoul Solutions Agency – <https://seoulsolution.kr>
- ^{ll} Banque mondiale – <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2019&locations=KR-GH-JP&start=2019&view=bar>
- ^{mmm} Gouvernement métropolitain de Séoul – <http://english.seoul.go.kr/get-to-know-us/city-hall/budget/budget/>
- ⁿⁿ Bureau coréen des statistiques – http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20921&conn_path=I2
- ^{oo} Commission électorale nationale de la République de Corée – <http://info.nec.go.kr/>
- ^{pp} Portail des données ouvertes du gouvernement de Séoul – <http://opengov.seoul.go.kr/stat#con10>
- ^{qq} Gouvernement métropolitain de Séoul – <http://english.seoul.go.kr/get-to-know-us/city-hall/organization-chart/1-seoul-metropolitan-government/>
- ^{rr} Centre pour le contrôle et la prévention des maladies – https://wwwnc.cdc.gov/eid/article/26/8/20-1274_article
- ^{ss} Gouvernement métropolitain de Séoul, Les villes contre la COVID-19 – <http://english.seoul.go.kr/covid/daily-updates/>
- ^{tt} University of Oxford, Our World in Data – <http://english.seoul.go.kr/covid/daily-updates/>
- ^{uu} Statista – <https://www.statista.com/statistics/1104709/coronavirus-deaths-worldwide-per-million-inhabitants/>

LSE Cities
London School of Economics and Political Science
Houghton Street
Londres WC2A 2AE
Royaume-Uni
LSE.Cities@lse.ac.uk
lse.ac.uk/cities

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

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

Initiative sur la gouvernance de l'urgence

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

Équipe de CGLU : Edgardo Bilsky, Ainara Fernández Tortosa, Anna Calvete Moreno, José Álvarez, Alejandra Salas, Jolie Guzmán, Emilie Huet.

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

Auteur·rice·s ayant collaboré au Document d'Orientation #01

Diane E. Davis, Graham Denyer Willis, Emilia Sáiz

Conception graphique

Atelier Works

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

Avec le soutien financier de:



UNION EUROPÉENNE

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



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

metropolis ●