

Fiche de lecture : Commission agencies

Texte : Backman, S., & Rhinard, M. (2017). The European union's capacities for managing crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26(2).

1 / Dans l'article *The European Union's capacities for managing crises*, Sarah Backman, chercheuse postdoctorale en relations internationales (*Swedish Defence University*) et Mark Rhinard, professeur de relations internationales (*Stockholm University*), consacrent leur analyse sur les capacités de l'Union Européenne en matière de gestion de crises. Cet article apporte une contribution originale dans la littérature scientifique en ce qu'elle met l'accent sur les aspects politico-sociaux de la gestion des crises de l'UE, tels que la prise de sens (*Sense-making*) et la création de sens (*Meaning-making*). Publié en 2017, cet article fait suite aux nombreuses crises ayant considérablement fait évoluer le rôle de l'UE, en tant qu'acteur de la gouvernance européenne. La crise migratoire et les attaques terroristes en particulier, survenues deux ans avant la publication de l'article, peuvent expliquer à cette époque, l'attention accordée à la politique de sécurité de l'UE dans la littérature scientifique.

Sarah Backman, à titre d'exemple, a débuté ses travaux de recherches en 2016, soit un an avant la publication de cet article. Ces derniers portent principalement sur la gouvernance (européenne et internationale) de la cybersécurité et la titrisation du cyberspace. Elle adopte une approche novatrice, en utilisant des approches analytiques qui facilitent l'exploration de la cybersécurité, qui vont au-delà des simples lignes de sécurité "dures" traditionnelles. Elle est ainsi l'une des pionnières à travailler sur ces sujets, le numérique étant un phénomène nouveau¹ (Kirchner, Lé, 2019). Mark Rhinard s'éloigne de ces sujets de recherches en travaillant davantage sur les contextes institutionnels de la coopération européenne et internationale, en particulier dans les domaines de la sécurité extérieure et intérieure, dans une perspective comparative. L'intérêt porté aux menaces "transfrontalières", telles que le terrorisme, les catastrophes naturelles et les pandémies, s'observe d'ailleurs dans l'article, ce dernier étant axé sur la gestion de crises "transfrontalières". Sa position dans la hiérarchie académique (*directeur de l'École supérieure multidisciplinaire d'études internationales*) et sa présence dans le paysage politique européen (*conseiller externe du Centre de politique européenne à Bruxelles*) lui confèrent une certaine expertise dans le domaine de la sécurité de l'UE.

2 / Alors que les crises transfrontalières augmentent de manière croissante, les auteurs notent que la plupart des études consacrées aux exigences politico-administratives de la gestion de crises sont essentiellement faites au niveau national. Partant de ce constat, ils s'intéressent à la façon dont les organisations internationales, notamment l'UE, aident à coordonner les réponses aux crises transfrontalières. Ils identifient deux institutions impliquées dans la gestion de crise et devenant la plus grande capacité administrative de l'UE : la Commission, représentant les perspectives supra nationales et le Conseil de l'UE, qui représente les perspectives nationales. Ils notent toutefois que la plupart des capacités résident principalement au sein de la Commission européenne plutôt que d'autres institutions de l'UE.

¹ Claude Kirchner, Ludovic Mé. Défis de la recherche scientifique en cyber-sécurité. *Annales des Mines - Enjeux Numériques*, 2019, pp.1-15.

Ce travail fait suite à deux développements récents nécessitant une réévaluation de la compréhension de gestion de crise supranationale. D'abord, l'accent important accordé aux aspects politico-sociaux de la gestion des crises, tels que la prise de sens et la création de sens nécessitent un nouveau cadre d'analyse. Ensuite, le caractère évolutif du rôle de l'UE en tant "qu'Union de la sécurité", depuis quelques années. Par ailleurs, l'étude de la capacité de gestion transfrontalière des crises dirige vers deux types de littérature. En premier lieu, celle qui présente les multiples défis que les crises présentent au niveau politico-administratif, générant une nouvelle forme de crise : la crise transfrontalière (géographiques, politiques, politiques, culturelles, linguistiques et juridiques). Deuxièmement, celle liée à un raffinement des catégories analytiques des "capacités de gestion de crise", comprenant traditionnellement cinq tâches (*prise de sens, prise de décision, création de sens, la fin et l'apprentissage*), finalement catégorisées en sept tâches respectives (*détection, prise de sens, prise de décision, coordination, création de sens/communication et responsabilisation*). Suivant ce travail, Backman et Rhinard soutiennent l'hypothèse selon laquelle l'exécution de ces tâches soutiendra la confiance du public dans le fonctionnement des institutions, et qu'une réponse collective réussie face à la menace commune peut accroître la légitimité des institutions concernées.

3/ Suivant la méthodologie des auteurs, l'article s'appuie sur un nouvel ensemble de données complet sur les capacités de gestion des crises au niveau de l'UE pour mettre en évidence les principales tendances dans leur développement et leur utilisation. Ces données sont résumées en fonction de l'un des cadres universitaires les plus récents de la recherche sur la gestion de crise : les tâches clés auxquelles sont confrontés les gestionnaires de crises transfrontalières. La discussion des capacités de l'UE liées à chacune de ces tâches clés met en évidence les tendances sous-estimées et les lacunes critiques et nous permet d'examiner les nombreux secteurs politiques de l'UE.

Dans une approche empirique, les auteurs ont procédé à plusieurs clarifications. D'abord, celle d'une définition plus claire des capacités de gestion de crise de l'UE² et d'une opérationnalisation minutieuse des sept tâches de gestion de crise en plusieurs catégories distinctes (capacités axées sur la reconnaissance, le soutien des décisions stratégiques, synchronisation des réponses etc ...). Ce travail impliquait ainsi de revenir à la littérature pour assurer une compréhension détaillée de ce que ces tâches génériques signifiaient dans la pratique et de la façon dont elles pouvaient être identifiées empiriquement. Puis, les catégories ont été appliquées à sept secteurs (domaines politiques) dans lesquels l'UE gouverne activement : les transports, la santé, la cybersécurité, l'énergie, la lutte contre le terrorisme, la protection civile et la migration. Les auteurs ont aussi évalué si les capacités concernaient l'activité *pré-crise* ou *réelle*, à l'échelle européenne. Enfin, la collecte de données privilégiée a été la numérisation open source, déroulée en trois étapes distinctes : une examination des sites web sectoriels de la Commission ; une étude des bases de données législatives de l'UE (*Eur-Lex*) et la consultation de sources secondaires - études savants et analytiques. Cette démarche est complétée par une cartographie des capacités dont l'existence est communiquée publiquement, permettant des recherches et des graphiques personnalisés.

4/ Les sept tâches ont la particularité de présenter un certain nombre de défis. La diversité des acteurs impliqués, l'empreinte du contexte institutionnel, la collaboration entre les parties concernées, l'exigence de transparence, rendent difficile la mise en œuvre de ces tâches, en écartant déjà

² **Note** : "Caractéristiques politico-administratives au sein des institutions de l'UE pertinentes pour une ou plusieurs des sept tâches de gestion efficace des crises discutées ci-dessus".

l'environnement organisationnel complexe de la gestion de crise. Malgré ces défis, les auteurs dressent plusieurs constats.

Tant dans la détection que la prise de sens, l'étude présente de solides résultats (57 capacités dans le premier cas, 85 dans le second). Toutefois, ces capacités ont la particularité d'être assez spécifiques, étant réparties sur un type particulier de menace et de risque. Par exemple, le secteur des transports dispose de systèmes de détection spécifiques (SafeSeaNet, Network Operations Portal). Constat identique dans le secteur de la santé (cinq plates-formes de détection du EDCD³), de la migration (création de l'EURODAC et du VIS), de la cybersécurité (CSRIT) et de la lutte contre le terrorisme (FIU.net). Semblable aux conclusions sensées ci-dessus, les capacités de coordination de l'UE sont également en hausse, la coordination étant l'essence même du rôle de l'UE dans les crises (Boin, Ekengren, 2013).

En revanche, Backman et Rhinard observent que les capacités de prise de décision n'existent que dans quelques secteurs, qui correspondent à des domaines d'intérêt dans lesquels l'UE dispose d'une compétence juridique claire. D'ailleurs, les auteurs notent que les capacités de prise de décision se mélangent quelque peu avec les capacités de coordination. Ainsi, la Cellule européenne de coordination des crises de l'aviation (EACCC) est considérée comme une "plate-forme de décision", mais est plus précisément décrite comme un centre de coordination. Dans cette même lignée, les capacités de création de sens et de communication ont tendance à être organisées de manière centralisée dans les départements des relations avec les médias. Comme la création de sens/communication, la responsabilité est une tâche qui ne diffère pas beaucoup d'un domaine à l'autre. Les auteurs fournissent ici une évaluation intersectorielle de la responsabilité des institutions de l'UE à l'étude, en dégageant trois principales versions de la responsabilité dans l'UE (Scharpf, 1999) : la responsabilité d'entrée, la responsabilité de sortie et la responsabilité de production.

Le renforcement de ces capacités s'explique par plusieurs évolutions. Premièrement, l'augmentation des attaques et des urgences ces dernières années, à l'exception de la cybersécurité, dont le seul événement souvent appelé "cybercrise" fut les cyberattaques contre l'Estonie. Ensuite, on peut noter les efforts consacrés à la création de meilleures conditions pour les acteurs qui recherchent une image situationnelle commune et tentent de donner un sens à ce qui se passe. Enfin, ces initiatives visent à améliorer la prévention et la gestion des crises futures en identifiant les lacunes et en mettant en œuvre des recommandations pour une meilleure réponse.

5/ L'avant dernier axe de l'article invite à une discussion sur les résultats de la démonstration empirique. Outre le rôle central précitée de la Commission européenne, les auteurs notent que la plupart des capacités sont axées sur le secteur. Très peu opèrent au-delà des frontières sectorielles, bien que l'importance d'"agir dans tous les secteurs" a été notifiée. La répartition des sept tâches a permis d'identifier une différence de portée en ce qui concerne les activités de détection/sensification de l'UE et les activités de prise de décision/coordination de l'UE. Les premiers ont tendance à se concentrer sur des menaces très spécifiques, tandis que les seconds ont tendance à couvrir une large gamme. La découverte la plus curieuse est le nombre élevé de capacités trouvées dans la détection et la prise de sens, nécessitant très peu d'autorisation politique de la part des États membres.

³ **Note** : Centre européen de prévention et de contrôle des maladies

Inversement avec la prise de décision et la coordination, qui ont un impact plus important sur la souveraineté et l'autonomie nationales, et sont donc moins bien développées.

Aussi, la recherche a révélé les efforts de consolidation de divers systèmes de détection. Deux explications à ce propos : une tendance à la prolifération, en ce sens que trop de systèmes ont émergé et que l'administration devient difficile ; et la nécessité d'obtenir suffisamment de données dans le système de détection, afin de relier ces systèmes aux capacités de partage d'informations entre les acteurs. Idem s'agissant des capacités de création de sens, exigeant une meilleure compréhension de la gestion de crise (hypothèse cognitive), et une réponse fonctionnaliste afin d'organiser les données plus efficacement (hypothèse fonctionnelle-bureaucratique).

Enfin, les empiriques montrent une division claire entre les efforts dans les sept tâches de gestion de crise qui se rapportent à l'anticipation des crises et les efforts liés à ces tâches pendant une crise réelle.

6 / Les implications de cette démarche scientifique pour les programmes de recherches futurs constituent le dernier axe de l'article. Une implication concerne l'utilité et la faisabilité du cadre analytique en sept parties qui ont été utilisées sont confirmées. Ce cadre a permis de révéler des capacités souvent négligées lorsqu'on utilise des catégories plus générales comme "préparation" ou "prise de décision". Par exemple, la distinction entre la prise de décision et la coordination au sein de l'UE souligne l'importance de comprendre que la prise de décision publiquement annoncée, peut souvent être une coordination des décisions de gestion de crise d'autres acteurs, tels que les institutions de l'UE, les gouvernements nationaux ou les agences nationales.

Une autre implication majeure concerne l'accumulation continue de capacités de gestion de crise au niveau européen, malgré un contexte d'euroscepticisme croissant. Cette dynamique soulève des questions sur les motivations des États membres de l'UE à autoriser cette croissance. Trois explications classiques méritent d'être explorées dans des études futures. La première est l'intégration axée sur la crise, où les crises peuvent soit conduire à un renforcement de la coopération européenne, soit entraîner un repli. La deuxième explication réside dans l'entrepreneuriat politique des institutions supranationales telles que la Commission européenne, motivées par des incitations bureaucratiques et normatives, utilisant les crises comme une fenêtre d'opportunité pour faire avancer des initiatives précédemment bloquées. Enfin, le cycle d'institutionnalisation explique comment de nouveaux objectifs et politiques sont développés, des ressources sont accumulées, et la légitimité augmente progressivement.

Plus généralement, l'empirisme et l'analyse présentés dans cet article ajoutent à la preuve croissante que l'étude de la gestion de crise moderne exige de la prise en compte des cadres de gouvernance à plusieurs niveaux dans lesquels elle a lieu. Les niveaux européen et international semblent renforcer leur rôle et leurs capacités liés à la gestion des crises, en particulier compte tenu de la nature transfrontalière des crises modernes. Que nous parlions de pandémies ou de nuages de cendres ou d'attaques terroristes, la gestion des crises nationales se déroule à présent dans un cadre supranational, avec des implications importantes pour les praticiens et les universitaires.

BIBLIOGRAPHIE :

Articles scientifiques :

- Kirchner, Claude et Mé, Ludovic. Défis de la recherche scientifique en cyber-sécurité. *Annales des Mines - Enjeux Numériques*, 2019, pp.1-15.

Autres sources en ligne :

- The Swedish institute of International Affairs. *Marc Rhinard*, 2024. Consulté le 18 mars : <https://www.ui.se/english/about/staff/mark-rhinard/>
- Försvarshögskolan, *Sarah Backman*, 2024. Consulté le 18 mars : <https://www.fhs.se/sc/profilsida.html?identity=400.91f02cb18359b3ab203ce>
- Research Gate, *Sarah Backman*, 2024. Consulté le 18 mars : <https://www.researchgate.net/profile/Sarah-Backman-2>