

Homeland Security Locale : l'exemple de Washington DC

Jean-Luc Marret
(10 mai 2007)

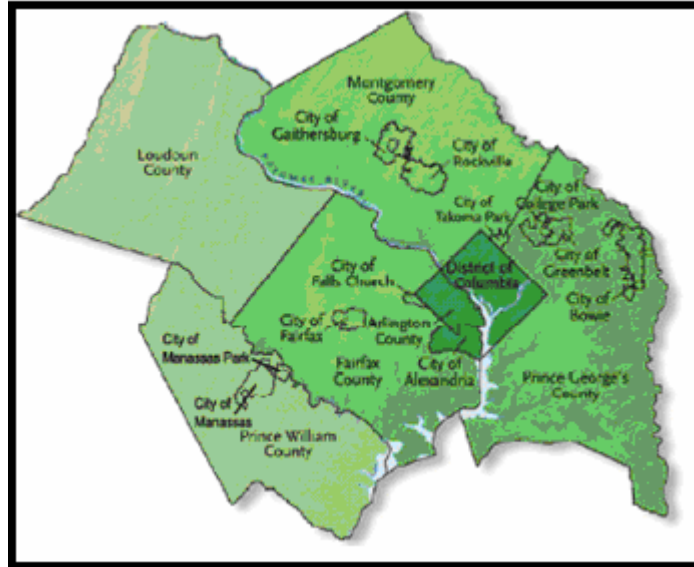
L'importance de la sécurité intérieure aux États-Unis (*Homeland Security*) a entraîné dès le 11 septembre 2001 et depuis lors, de nombreux défis, en particulier en termes de gouvernance et de relations entre l'État fédéral et les États fédérés. L'augmentation sensible des dépenses budgétaires, des réaffectations nombreuses, des évolutions doctrinales multiples ont parfois amplifié les problématiques classiques touchant les relations entre un pouvoir central et des pouvoirs locaux. Ainsi, de façon concrète, certaines questions ont pu se poser et se posent toujours, quoique certaines solutions soient peu à peu développées : Comment les pouvoirs locaux (États, gouverneurs, villes, maires, etc.) se sont-ils appropriés et ont-ils adapté leur préparation opérationnelle à des événements et à des crises *a priori* complexes ? On ne parle d'ailleurs pas seulement ici d'événements terroristes, mais aussi d'incidents ou d'accidents frappant des infrastructures critiques ou des crises naturelles (type Katrina).

De fait, la constitution de réseaux intergouvernementaux régionaux (*Regional intergovernmental networks*) est désormais une solution régulièrement adoptée pour la planification ou l'entraînement via des initiatives d'échange d'informations, de bonnes pratiques et des coopérations à tous les niveaux hiérarchiques ou administratifs afin d'améliorer le degré de préparation général (au sens américain du terme *Preparedness*)¹.

Cette note a pour objet de rendre compte de ces efforts et initiatives locales à partir de l'exemple de la région de Washington DC (*National Capital Region*), en particulier en matière de sécurité publique et de gestion de crise. La *National Capital Region* de Washington DC comprend, outre la ville de Washington, les comtés du Maryland (Montgomery County, Prince George's), les comtés de Virginie et les villes indépendantes (Alexandria, le

¹ D. F. Gillepsie et C. L. Streeter, « Conceptualizing and measuring disaster preparedness », *International Journal of Mass Emergencies and disasters*, 5, pp. 155-176.

comté d'Arlington, Falls Church, Fairfax, le comté de Loudoun, Manassas, Manassas Park et enfin, le comté du Prince William).



1) Du national au local : des rationalisations complexes

À la suite du 11 septembre 2001, de nombreuses réorganisations de services et des redéploiements de moyens ont été entrepris, au point qu'un chercheur employé par un think tank conservateur de Washington considère que « dans le cadre de la guerre globale contre la terreur, les primo-intervenants (*First-responders*) sont des soldats comme les autres »². Des fonds fédéraux ont été affectés au soutien et au renforcement de leurs capacités, à la défense contre le bioterrorisme, à la sécurisation des frontières américaines (passagers et marchandises, de provenance terrestre, aérienne et maritime)³, et dans le même temps, la question de l'efficacité et de la juste affectation des fonds fédéraux au plan local s'est posée. Jouant sur un indéniable effet d'aubaine, les collectivités territoriales américaines se sont de leur côté lancées dans une lutte pour l'obtention de ces fonds⁴.

La *Urban Area Security Initiative* (UASI) a été mise en place par le *Homeland Security Department* (HMS) pour ordonner l'investissement fédéral en direction des acteurs régionaux de sécurité. En 2003, par le biais de son *Office of Domestic Preparedness*, le HMS annonça un budget d'environ 100 millions de dollars (FY 2003) affecté à de larges zones de

² Entretien du 21 avril 2007.

³ D. Kettl, *Promoting state and local government performance for homeland security*, New York, Century Foundation, 2002, et du même auteur, *The new Department of Homeland Security*, papier présenté au colloque sur *The role of "Home" in Homeland security and American politics*, Albany, New York, 2003 et *System under stress: Homeland security and American politics*, Washington DC, CQ press, 2004.

⁴ GAO, *Homeland Security: Selected recommendations from Congressionaly chartered commissions and GAO*, Washington DC, GAO, 2004.

concentrations urbaines sur l'ensemble du territoire américain et cela, en complément de 566 millions de dollars précédemment octroyés afin de répondre aux besoins des sapeurs-pompiers en matière d'équipement, d'entraînement et d'exercice. Les agglomérations furent choisies selon une analyse multicritères prenant en compte des indicateurs comme la densité de population, la densité des infrastructures critiques et une analyse des risques et vulnérabilités. Dans cette part, la région de Washington DC reçut 18,08 millions de dollars, tandis que 4,91 millions de dollars avait déjà été accordés aux sapeurs-pompiers locaux⁵.

À l'automne 2005, le Congrès modifia les critères d'octroi de ces fonds en accordant une plus large part à la distribution géographique des risques. Ce changement paraît avoir induit à la fois de nouvelles possibilités et une compétition accrue entre les acteurs administratifs locaux.

Les régions doivent désormais suivre une procédure très formalisée pour obtenir un soutien. Cette rationalisation est d'ailleurs conforme au *Government Performance and Results Act* de 1993 (GPRA) qui introduit une mesure des performances financières et budgétaires *ex-post*, le caractère obligatoire d'une planification des actions sur cinq années et un reporting annuel⁶. L'évaluation des performances sur des critères comme des cibles de performance, une standardisation quantitative des actes administratifs effectués ou en fin de compte, une certaine forme de *benchmarking*, sont toutefois parfois délicates à appliquer concernant les problématiques de sécurité, en vertu du principe que la sécurité « n'a pas de prix ». Il semble en particulier que l'entrelacs complexe des différentes administrations locales, régionales ou nationales, des acteurs publics et privés, rende difficile pour un seul acteur, même étatique, de définir des objectifs et des critères de mesure qui s'appliquent avec autorité sur les autres acteurs.

En clair, pour beaucoup d'observateurs, les octrois de fonds ont parfois été dans le même temps disproportionnés et utilisés sans une appréciation toujours rigoureuse⁷. Ici comme en d'autres domaines, les États-Unis font face à des problèmes spécifiques d'organisation administrative : beaucoup (trop ?) d'administrations gouvernementales indépendantes, un degré important d'autonomie des États fédérés et des municipalités inscrites dans le cadre historique du fédéralisme, une séparation traditionnelle entre les agences, et ce aussi bien verticalement qu'horizontalement⁸.

⁵ Homeland Security, *Securing the Homeland: Protecting our States and Cities*, 8 avril 2003.

⁶ www.epa.gov/ocfo/planning/GPRA.htm

⁷ A. M. Howitt et R. L. Pangi, « Intergovernmental challenge of combating terrorism » in *Countering terrorism: Dimensions of Preparedness*, Cambridge, MA, MIT Press, 2003, *passim* ; C. R. Wise et R. Nader, « Organizing the federal system for homeland security: Problems, issues and dilemmas », *Public Administration Review*, 2002, n° 62 (numéro special), p. 44.

⁸ Wise et Nader, *op.cit.*, *passim*.

On notera de ce point de vue que les services en charge de l'appréciation des risques ont traditionnellement peu de liens avec les services fédéraux en charge de la gestion et des réponses aux crises. La commission sénatoriale traitant des affaires gouvernementales (*U.S. Senate Government Affairs Committee*) a interrogé des officiers sapeurs-pompier de niveau intermédiaire et des personnels des services de secours locaux ou régionaux qui ont confirmé une faible inclination des agences fédérales à partager des informations avec eux d'une manière fluide⁹. Cet aspect est d'ailleurs reconnu d'une manière bipartite puisque les diverses commissions parlementaires en charge de la question en ont régulièrement traité ces dernières années : le 9 mai 2007, la sous-Commission *Emergency communications, Preparedness, and Response*, de la Commission sur la *Homeland Security* a reçu de hauts responsables des principales agences fédérales de sécurité sur le sujet.

La *National Academy of Public Administration* (NAPA) a publié un rapport qui va lui aussi dans un sens identique en février 2004 et qui distingue plusieurs points de difficultés pour le gouvernement fédéral¹⁰ :

- Les villes et les élus manquent d'une compréhension commune des mandats, des fonctions, des buts, des revenus et des rôles de chacun dans les affaires de sécurité intérieure nationale.
- Il paraît manquer une certaine foi dans la qualité du système de la part de nombreux acteurs locaux. Le matin du 11 septembre 2001, le maire de Washington ne fut pas immédiatement informé de la décision d'évacuer le Capitole peu après qu'un avion ait frappé le Pentagone : c'est de l'avis de nombreux responsables locaux de sécurité un inconvénient dont certains des aspects se manifestent toujours.
- Une certaine fragmentation organisationnelle (et intentionnelle) caractérise plusieurs niveaux gouvernementaux.
- Des limites d'autorité, politiques ou juridiques, fragilisent toute tentative de direction et de contrôle du haut vers le bas.
- La survenue d'un incident grave, « majorant », est par définition imprévisible et représente un défi permanent.
- Quelques villes, États ou agences fédérales n'ont plutôt pas la capacité d'être des partenaires efficaces.
- La planification est une difficulté sérieuse de la *Homeland Security*.
- Les partenaires extérieurs, en particulier privés, rendent complexe la question des relations interservices¹¹.

⁹ U.S. Senate Governmental Affairs Committee, *State and local official: Still kept in the dark about homeland security*, Washington DC, U.S. Senate, 2003.

¹⁰ National Academy of Public Administration, *Advancing the management of homeland security: Managing intergovernmental relations for homeland security*, Washington DC, NAPA, 2004.

¹¹ T. H. Stanton, « Improving Federal Relations with States, localities, and Private Organizations on matters of Homeland Security: The Stakeholder Council Model », in

Un rapport récent, rédigé par le *Congressman* Bennie G. Thompson (D-MS), va lui aussi dans un sens assez identique¹².

Dans ce contexte, les conséquences pour les services régionaux ou locaux ont été et sont nombreuses.

2) L'exemple de Washington DC : une multiplicité d'acteurs

À la suite du 11 septembre 2001, les différents acteurs impliqués au niveau des États fédérés ont investi des fonds significatifs en matière de sécurité nationale intérieure – de l'ordre de plus de 3 milliards de dollars, quoique les estimations varient parfois¹³. La situation bipartisane actuelle des institutions fédérales est cependant en train de modifier la logique des flux financiers. À titre d'exemple, les Démocrates sont désormais désireux de partager le coût du durcissement des infrastructures critiques avec les industriels eux-mêmes. Certains de ces derniers, par réaction de défense, se sont constitués en groupe d'intérêt afin de mettre en avant les coûts et la dégradation des avantages compétitifs que l'adoption de lois instaurant des normes de sécurité draconienne pourrait inévitablement entraîner¹⁴.

En outre, il semble trop souvent que les autorités locales mettent plutôt l'accent sur les actions opérationnelles de gestion de crise quand les autorités fédérales insistent d'abord sur la prévention. Ainsi, l'élaboration d'une loi sur laquelle s'accorde aussi bien les Républicains que les Démocrates et portant sur les conditions de vente et d'achat de nitrate d'ammonium, est un indice d'une sensibilité forte du niveau fédéral pour tous les aspects de prévention du terrorisme, en particulier en l'espèce, pour la possibilité de fabriquer des engins explosifs improvisés¹⁵. Cependant, si la communication « fédéral-fédéré » reste un défi, la répartition des tâches l'est aussi : si les autorités locales jouent un grand rôle en matière de *Homeland Security*, les caractéristiques d'un événement « majeur », type 11 septembre ou Katrina, dépassent par définition les limites territoriales, capacitaires ou de juridiction des collectivités territoriales. Ainsi, le renforcement des coopérations inter-collectivités face à ce type d'événement fut et est toujours perçu comme une nécessité¹⁶ (*Regional intergovernmental networks*).

Washington DC et ses environs (4,5 millions de résidents, 340 000 employés fédéraux, 20 millions de touristes, soit la quatrième plus importante métropole urbaine américaine) ont créé, comme d'autres

T. H. Stanton (dir.), *Meeting the Challenge of 9/11: Blueprint for more effective Government*, NAPA, 2006.

¹² <http://www.democraticleader.house.gov/pdf/RS911.pdf>

¹³ K. Carusan et S. MacManus, « Homeland Security Preparedness: Federal and State mandates and local governments », Spectrum, 2005, *passim*.

¹⁴ *Washington Post*, « Democrats Se Homeland Security Changes », 4 janvier 2007.

¹⁵ Communiqué de presse, Hsc.house.gov, « Ammonium nitrate legislation clears committee on Homeland security », 26 avril 2007.

¹⁶ Metropolitan Washington Council of Governments, *Partners in Preparedness: the Regional emergency coordination plan at work*, Washington Dc, MWCOG, 2004.

collectivités territoriales, une structure de partenariat à cette fin – le *National Capital Region Homeland*, un ensemble composite de juridictions administratives indépendantes ou autonomes et dont le comité directeur comprend des représentants d'administrations locale, fédérale et de services de secours (y compris la police) de trois États fédérés (Virginia, Maryland, District of Columbia).



En son sein, la définition des rôles paraît complexe, non exempte de chevauchements ou de concurrences, mais est très américaine dans sa logique. Il mêle un ensemble composite d'acteurs locaux, régionaux, fédéraux parfois très hiérarchisés (sapeurs-pompiers, policiers) ou au contraire faiblement structurés, et des membres issus de la société civile (dans une dimension consultative toutefois). La répartition des fonctions entre les organes principaux est ainsi effectuée :

- Au *Department of Homeland Security Office of National Capital Region Coordination*, partie du DHS fédéral national, revient la fonction de faciliter la coopération régionale.
- Un *Senior Policy Group* prend en charge la coopération entre les États mitoyens de Virginie, du Maryland et de DC.
- Le *Metropolitan Washington Council of Governments*, formé d'élus issus de juridictions locales, fait office de direction générale de la structure.
- Le *National Capital Region Emergency Preparedness Council*, créé en 2002, comprend des citoyens américains et des partenaires associatifs. Il conseille le *Metropolitan Washington Council of Governments*.
- Les *Regional Emergency Support Functions* sont des *task forces* qui coordonnent les planifications régionales sur des problématiques spécifiques (radiologiques, transport, terrorisme, catastrophe naturelle), etc.

Ce type d'enchevêtrement d'organisations peut surprendre – en particulier en France, compte tenu de sa tradition centralisatrice –, mais à l'image d'autres structures de la société américaine (secteurs caritatif ou culturel par exemple), elle paraît légitime, quoique perçue comme perfectible, car

culturellement conforme à l'idée américaine des pouvoirs et contre-pouvoirs (*Checks and balances*, *Common law* d'origine britannique) ou d'une nécessaire représentativité.

Conclusion : pour quelle crise majeure ?

Au final, dans les faits, ces organismes sont plutôt inégaux, aussi bien en terme de capacité à promouvoir leurs intérêts que de mobilisation de ressources.

Leurs structures et les modalités de leur coordination, ainsi que leur relation avec les services fédéraux, ont en revanche évolué non seulement depuis le 11 septembre 2001, mais aussi à la suite de l'adoption du concept de « War on terror », de la situation qui a découlé de Katrina et de l'environnement et des enjeux pré-pandémiques.

Après le 11 septembre, la gestion de crise et la sécurité publique ont été incorporées à la *Homeland Security*. Le cyclone Katrina a réorienté, de manière nécessairement réactive, la préparation et l'entraînement opérationnel vers des événements naturels, alors que la priorité concernait jusqu'alors, par exemple, les transports en commun et un attentat de type radiologique.

Une éventuelle pandémie est enfin considérée localement comme pouvant impliquer une faible capacité de l'État fédéral, probablement submergé, à apporter son appui aux services locaux (soit Katrina en pire).

Ces évolutions et prises de conscience surviennent au moment où le Président Bush vient de prendre la décision de favoriser la dispersion de la direction politico-administrative du pays afin d'en favoriser la permanence dans l'hypothèse, très spectaculaire, d'une attaque nucléaire terroriste qui serait par définition beaucoup plus soudaine – en raison du pré-positionnement envisagé d'un dispositif nucléaire dans Washington – qu'une attaque par missile balistique intercontinental¹⁷.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

¹⁷ www.fcw.com/article102681-05-10-07-Web