

Les conséquences politiques de Katrina

L'ouragan Katrina des derniers jours d'août 2005 constitue la plus grande catastrophe naturelle de l'histoire des États-Unis, pays pourtant familier des déchaînements de la nature. Environ 1 400 morts et des dommages évalués à 150 milliards de dollars, en Louisiane et dans le Mississippi pour l'essentiel. Parmi la confusion et l'indescriptible désolation entraînées par l'ouragan, l'image des 20 000 personnes entassées et quasiment abandonnées dans le Superdome de la Nouvelle-Orléans a frappé le monde entier. Cette catastrophe a mis en lumière les défaillances et les insuffisances du système fédéral américain.

La population noire, principale victime de l'ouragan

L'accusation, plus ou moins explicite, de discrimination raciale dans la gestion des secours, accusation relayée par certains journaux français – hypothèse selon laquelle les autorités auraient réagi plus promptement si la majorité de la population en détresse n'avait pas été noire – ne résiste pas à l'analyse. Ce qui est certain, en revanche, c'est que la majorité de ceux qui ont vu leur existence bouleversée par l'ouragan étaient des Noirs américains.

Pourquoi ? D'abord parce qu'avant le passage de Katrina les Noirs représentaient, si l'on s'en tient à la Nouvelle-Orléans proprement dite, plus des deux tiers de la population. Les personnes les plus pauvres étaient par ailleurs les plus exposées parce qu'installées dans les zones basses de la ville, plus vulnérables aux inondations entraînées par la rupture des digues. Enfin, plus d'une famille noire sur trois (contre 15 % pour la population blanche) ne possédait pas de voiture, et donc dépendait de l'aide extérieure pour toute évacuation.

Katrina a ainsi jeté une lumière très crue sur la persistance de poches de pauvreté, parfois extrême, et sur les fortes disparités de richesse entre les différents groupes raciaux de l'Amérique contemporaine. Cela aura des conséquences politiques dans les années à venir, d'autant plus que les républicains avaient réussi à mordre sur l'électorat noir américain traditionnellement démocrate à 90 %.

Un système fédéral mal adapté à ces circonstances extrêmes

La combinaison de forces de la nature déchaînées et de populations vulnérables et peu mobiles a donné à Katrina toute son ampleur dévastatrice. L'inefficacité des autorités a fait le reste.

Katrina illustre l'importance de la nature fédérale du système américain. Or, ce n'est pas lorsqu'il s'agit de coordonner trois niveaux de pouvoirs – fédéral, fédéré et local (comtés ou villes) –, dans des circonstances aussi extraordinaires, qu'il est le plus convaincant. Ainsi, le président des États-Unis ne peut pas, hormis dans des cas

exceptionnels – situation insurrectionnelle, catastrophe chimique ou biologique – dans lesquels ne s'inscrivait pas Katrina, ordonner une évacuation d'urgence, dont on sait qu'en l'espèce elle a trop tardé. Celle-ci est du ressort du gouverneur de l'État ou des responsables locaux dans le cadre des pouvoirs qui leur sont dévolus par ce dernier. La situation est similaire en ce qui concerne l'armée qui ne peut être déployée par les autorités fédérales (*Posse Comitatus Act* de 1878, loi votée dans le contexte particulier de l'après-guerre de Sécession), là encore qu'en de très rares circonstances tandis que la garde nationale est, elle, aux ordres du gouverneur. Or, pour toutes sortes de raisons, dont certaines sont tragiquement prosaïques – mésententes personnelles ou politiques entre les responsables des différents pouvoirs, difficultés de coordination entre services, souci des uns et des autres de rester maître de l'initiative et de leur espace politique propre –, la coordination entre les différents intervenants a connu de graves insuffisances au moment de Katrina.

En outre, par crainte de contentieux juridiques, les acteurs développent naturellement une aversion pour le risque. Ceci réduit d'autant leur efficacité tant leur souci est grand de ne pas outrepasser des compétences propres qui découlent des équilibres constitutionnels et juridiques délicats, parfois archaïques, du système politique américain.

Un nouveau ministère qui a compliqué la donne

La capacité de réponse des autorités à une catastrophe naturelle a été indirectement affaiblie par les mesures prises en réaction aux attentats du 11 Septembre. Dans le contexte de la « guerre contre le terrorisme », l'organisation politico-administrative américaine a connu un bouleversement majeur avec la création du DHS, *Department of Homeland Security* (ministère de la Sécurité territoriale), ministère géant qui regroupe plus de vingt départements ministériels, devenu le troisième employeur fédéral.

La stratégie nationale de sécurité territoriale est définie dans son document fondateur de juillet 2002 comme « un effort concerté au niveau national pour empêcher les attaques terroristes aux États-Unis, réduire la vulnérabilité du pays face au terrorisme, minimiser les dommages et organiser les secours en cas d'attaque ». Cette stratégie s'applique également aux catastrophes d'origine naturelle, les secours à porter aux personnes en détresse étant largement indépendants du type de catastrophe subi. C'est ainsi que la FEMA (*Federal Emergency Management Agency*), agence fédérale de sécurité civile, a été intégrée au DHS, ce qui semble lui avoir nuit au moment de Katrina.

En effet, l'ajout de plusieurs niveaux hiérarchiques et les lourdeurs bureaucratiques créées par un ministère en cours de déploiement ont en partie privé la FEMA de l'agilité et de la réactivité qui avaient assuré sa réputation

lors des désastres des années 1990. L'affrontement entre le responsable de la FEMA, Michael Brown (aujourd'hui démissionnaire) qui court-circuitait un ministre de tutelle, et Michael Chertoff, qui de son côté contredisait ses ordres, n'a pas arrangé les choses. En outre, d'autres agences disposant d'un savoir-faire spécifique dans le cadre de la gestion des catastrophes – comme le HUD, *Department of Housing and Urban Development* (ministère du Logement et de la Ville), efficace pour mettre en place un système de logements de substitution, ont été écartées par l'omniprésent DHS.

Des rapports officiels pour rien ?

Bien que le président Bush ne disposât en l'espèce, on l'a vu, que de peu de pouvoirs, sa réputation de manager performant n'en a pas moins été écornée, d'autant plus qu'il déclarait à qui voulait l'entendre que les agents fédéraux effectuaient un travail remarquable. Mais c'est surtout son arrivée tardive sur le terrain qui constitue une maladresse politique de premier ordre, difficilement compréhensible lorsque l'on se souvient du même président encourageant les pompiers au milieu des décombres des tours du World Trade Center. Cela étant, les rapports sur la gestion de Katrina, et notamment le rapport bipartisan de la Chambre des représentants, assignent leur lot de responsabilités à chacun des niveaux de gouvernement. Ainsi les décisions contradictoires prises par la FEMA et le DHS – l'évacuation obligatoire ordonnée trop tardivement par le gouverneur de Louisiane et le maire de la Nouvelle-Orléans, la police de cette ville pratiquement absente là où elle était le plus nécessaire – ont été pointées du doigt. La multiplicité des erreurs à tous les niveaux de gouvernement et le fait que, démocrates comme républicains, en ont commises incitent à la prudence quant à l'évaluation des conséquences électorales de l'ouragan.

Catastrophe aux proportions bibliques selon un sénateur, Katrina était aussi une catastrophe annoncée. Les services nationaux de météorologie ont en effet produit des prévisions remarquablement fiables. Il n'est pas certain que les leçons de ces défaillances seront tirées. Il semble que le Congrès soit plus prompt aujourd'hui à déverser des sommes considérables sur les régions dévastées (environ 50 milliards de dollars), sous l'impulsion de la Maison-Blanche, qu'à contribuer à mettre en place une stratégie de reconstruction cohérente ou à engager un dialogue avec l'exécutif pour un accroissement des pouvoirs présidentiels dans le cas de désastres d'une telle ampleur.

Il reste à espérer que certaines des insuffisances politiques et administratives de l'été 2005 auront été comblées en juin 2006, date à laquelle débutera la traditionnelle saison des ouragans dans le golfe du Mexique. À la fin mars 2006, plus de 90 000 personnes logeaient toujours dans les caravanes mises à leur disposition par la FEMA et installées pour beaucoup dans des zones à risques. Quant aux autorités locales, elles ont parfois tendance à attendre plus du pouvoir fédéral que celui-ci n'est légalement en mesure de leur apporter. À plus long terme, la Nouvelle-



L'ouragan Katrina qui a frappé la Nouvelle-Orléans en septembre 2005 a mis en lumière les défaillances du système fédéral américain.

Orléans, ville dont la population diminuait depuis deux décennies, ne pourra pas être entièrement reconstruite. Sa composition socioculturelle a été profondément altérée par la catastrophe, et elle ne retrouvera probablement jamais totalement son âme.

Le gouvernement américain a choisi de combiner sécurité civile et contre-terrorisme au sein d'un même département ministériel, celui du *Homeland Security*. Il apparaît, plus de quatre ans et demi après les attaques du 11 Septembre, que la politique antiterroriste a accaparé l'essentiel de l'attention de l'exécutif – elle doit être créditée de l'absence de nouveaux attentats – au détriment de la gestion des conséquences de catastrophes, qu'elles soient naturelles ou non. C'est un nouveau grand chantier qui s'ouvre, là encore, dans un grand climat d'incertitude pour la population américaine.

Nicolas de Boisgrollier *

* *Visiting Fellow* au Centre sur les États-Unis et l'Europe à la Brookings Institution (Washington).