

HOMELAND SECURITY: UNE REVOLUTION INABOUTIE

Largement passifs devant les attaques terroristes visant leurs ressortissants au cours des décennies précédentes, les Etats-Unis ont réagi avec vigueur et une grande visibilité aux attaques surprises du 11 Septembre, révélatrices d'une vulnérabilité aussi profonde qu'étrangère à l'histoire et à la psychologie du pays. Sur le plan intérieur, l'exécutif a lancé une réforme administrative et gouvernementale d'une très grande ampleur avec la création d'un gigantesque département ministériel de la Sécurité territoriale (*Department of Homeland Security*, ou DHS). Révolutionnaire en apparence, cette refonte significative des structures de l'exécutif n'engendre cependant pas tous les changements escomptés ni, surtout, ne met ce nouveau grand ministère à visée fédératrice en position d'empiéter sur les domaines que se réservent les ministères régaliens traditionnels.

Il est difficile pour une nation de maintenir sa garde, sur une longue période, devant des menaces aussi diffuses et multiformes que celles du terrorisme moderne. Un rapport du Council on Foreign Relations pose ainsi les termes de la problématique à laquelle les Etats-Unis font face aujourd'hui:

Si nous savions qu'une attaque terroriste allait avoir lieu dans les cinq prochaines années sans en connaître ni la nature ni les auteurs, et sans savoir où elle se matérialiserait géographiquement, quelles actions prendrions-nous et comment allouerions-nous les ressources humaines et financières affectées à cette politique ¹?

¹ Warren B. Rudman, Richard A. Clarke, Jamie F. Metzl, "Emergency Responders: Drastically Underfunded, Dangerously Unprepared", Independent Task Force Report sponsorisé par le Council on Foreign Relations, juillet 2003, p.1.

Il existe effectivement à ce stade beaucoup plus de questions que de réponses. Les Etats-Unis estiment être en guerre contre le terrorisme, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. Or s'il s'agit effectivement d'une guerre, elle est bien partie pour durer. La politique de sécurité territoriale doit être envisagée sur le long terme, par-delà les échéances électorales de la démocratie américaine. Car si de nombreux débats ont lieu autour de la politique de *homeland security* – les moyens à mettre en œuvre, le rôle de l'armée, la préparation des populations, les modalités d'alerte, etc. – personne dans le pays ne remet en cause le principe, extrêmement novateur, d'une politique de sécurité territoriale. Celle-ci fait donc désormais partie du paysage politique américain, et devient par là même sujet d'analyse.

L'objectif de cette note est triple : (1) présenter les principales mesures prises depuis le 11 Septembre en matière de sécurité territoriale ; (2) mettre en lumière ses principales incohérences et ambiguïtés ; et (3) esquisser une évaluation de son efficacité sur le terrain.

HOMELAND SECURITY : DE QUOI D'AGIT-IL ?

Un grand chamboulement administratif pour une tâche immense

La politique de *homeland security* a deux sources. D'abord une impulsion donnée par la stratégie nationale de sécurité territoriale publiée par l'exécutif en juillet 2002. Ensuite, une loi votée par le Congrès en octobre 2002. La définition officielle de la politique de *homeland security* est la suivante : un « effort concerté au niveau national pour empêcher les attaques terroristes aux Etats-Unis, réduire la vulnérabilité du pays face au terrorisme, minimiser les dommages et organiser les secours en cas d'attaque »². Cette politique s'articule autour de trois pôles principaux : la prévention des risques, qu'ils soient naturels, accidentels ou terroristes; la

² National Strategy for Homeland Security, Office of Homeland Security, juillet 2002, p.2

protection des citoyens et des infrastructures nationales; et la réaction en cas de sinistre ou d'attaque avec les moyens les plus appropriés.

Un élément clé à retenir de cette politique de *homeland security* est qu'elle ne distingue pas les menaces en fonction de leur origine, partant du principe que les catastrophes naturelles, industrielles, et celles qui ont pour origine un acte terroriste, ont des conséquences similaires et doivent donc être largement traitées de la même manière. La sécurité civile – concept d'ailleurs récent aux Etats-Unis (voir troisième partie) – se retrouve ainsi au cœur de la politique d'un département défini par son responsable comme une sorte de « super agence » de gestion des risques.

A l'échelon gouvernemental, la politique de sécurité territoriale s'est traduite de deux façons. En premier lieu, la nomination d'un secrétaire ad hoc, poste actuellement détenu par l'ancien gouverneur de Pennsylvanie, Tom Ridge, qui fait partie du cabinet du Président des Etats-Unis et est son conseiller principal pour les questions de *homeland security*. En second lieu, la création d'un Conseil de la Sécurité Territoriale (*President's Homeland Security Advisory Council*), qui regroupent des personnalités de secteurs très variés et dont le rôle est de conseiller le Président sur sollicitation de sa part.

D'un point de vue administratif, les réformes mises en œuvre sont les plus significatives depuis les années 1947-49, qui avaient vu la création du ministère de la Défense (*Department of Defense*, ou DoD), la formalisation d'un Etat-major inter-armes (*Joint Chiefs of Staff*, ou JCS) et la naissance du Conseil de sécurité nationale (*National Security Council*, ou NSC). Le DHS regroupe sous le même toit 22 agences fédérales, aussi diverses que les garde-côtes (*Coast Guards*), le service de protection rapprochée des personnalités (*Secret Service*) ou encore un département dédié à une recherche scientifique ad hoc (recherche biomédicale, technologies de

l'information, biométrie, etc.). Le nouveau ministère est organisé autour des quatre divisions opérationnelles suivantes, chacune chapeautée par un ministre délégué:

- (1) science et technologie ;
- (2) renseignement et protection des infrastructures ;
- (3) frontières et sécurité des transports ; et
- (4) situations d'urgence.

Environ 180,000 fonctionnaires travaillent pour ce nouveau département, le second derrière celui de la Défense par le nombre de fonctionnaires. Le budget requis par le Président des Etats-Unis pour l'année 2005 est de \$ 47Mds, une augmentation de 14% par rapport à l'année précédente ³.

L'un des fils conducteurs de ce département disparate est la technologie. D'abord parce qu'il s'agit de mettre en cohérence, en interne, des dizaines de systèmes d'information issus de leur agence d'origine. Ensuite, parce que l'objectif – pour reprendre les termes mêmes de Tom Ridge – est de mettre en place un « bouclier de science » (*science shield*) destiné à faire échec aux terroristes. Enfin, parce que le nouveau département est chargé de financer des recherches médicales et biotechnologiques en vue de développer de nouveaux médicaments et vaccins afin de mieux protéger les populations.

Dans le domaine de la sécurité civile, on peut retenir les programmes suivants : le HSTAS (*Homeland Security Threat Advisory System*), système d'alerte composé de quatre

³ Ce montant représente l'effort budgétaire en faveur de la politique de sécurité territoriale dans son ensemble, qui implique d'autres ministères. Le budget du DHS requis pour l'année 2005 est de \$ 40 Mds, dont \$ 13 Mds pour des activités non liées à la sécurité territoriale (comme les services de sauvetage en mer en faveur des plaisanciers par exemple). Ce que montrent les chiffres est que le DHS n'a pas le monopole de la sécurité territoriale et que certaines de ses activités n'en relèvent pas. Cette confusion est le signe de frictions entre les champs d'intervention respectifs des différents ministères, problématique abordée (au niveau de la définition des fonctions) dans la deuxième partie de cette note.

couleurs qui correspondent chacune à des niveaux de danger différents ; la campagne de communication « Ready », autour du site internet www.ready.gov; le *Citizens Corps Initiative*, mouvement d'implication citoyenne qui intègre des programmes comme le *Neighborhood Watch* (vigilance des habitants dans leur quartier dans le cadre de la lutte contre la délinquance); ou encore la politique de SNS (*Strategic National Stockpile*), qui consiste à disséminer des stocks de médicaments et de vaccins dans des endroits stratégiques tenus secrets.

Le DHS cherche à institutionnaliser la lutte contre le terrorisme – partant du principe que la menace terroriste plane encore pour longtemps sur le pays – et à convaincre la population, par des actions visibles à forte dimension psychologique, que le gouvernement prend sa sécurité en main de façon vigoureuse.

Comme cela devrait apparaître clairement au fil de cette note, le nouveau ministère de la sécurité territoriale a devant lui une tâche immense, dont on peut donner quelques indicateurs: il doit assurer la protection de 66 000 usines chimiques en association avec le secteur privé (particulièrement les 123 d'entre elles qui, en cas d'attaque, sont considérées comme pouvant entraîner la mort de plus d'un million de personnes); il lui faut surveiller 12000 kilomètres de frontières terrestres; il doit passer au crible environ 500 millions de visiteurs par an.

Les grands programmes de Homeland Security au travers du cas mexicain

Comme le note un rapport conjoint entre le Center for Strategic and International Studies (Washington) et l'Instituto Tecnológica Autónomo de Mexico, « la relation bilatérale [entre les Etats-Unis et le Mexique] est l'une des plus stratégiques qui soient pour les Etats-Unis »⁴. La porosité de la longue frontière qui sépare les deux pays rend la surveillance de

⁴ “US-Mexico Border Security and the Evolving Security Relationship”, CSIS-ITAM, avril 2004, p.3.

l'ensemble des flux – humains et de marchandises – quasi-impossible : environ un million de personnes traversent cette frontière chaque jour. Quant au passage San Diego-Tijuana, c'est tout simplement le plus emprunté au monde ⁵. Les rapports avec le Mexique sont ainsi une étude de cas idéale des grands programmes de sécurité territoriale mis en place par les Etats-Unis.

En ce qui concerne les personnes, plusieurs plans méritent d'être mentionnés. Le plan *Smart Border* vise à renforcer les infrastructures de la frontière et à surveiller beaucoup plus étroitement les flux, en maximisant notamment le potentiel des équipements de surveillance technologique. Le système SENTRI (*Secure Electronic for Traveller's Rapid Inspection*) permet lui d'instaurer des lignes de passage prioritaires pour les passagers. Quant à l'API (*Advanced Passenger Information*), il facilite le transfert d'une autorité à l'autre d'informations sur les passagers des vols entre les deux pays. Enfin, la mise en place du système VISIT (*Visitor and Immigration Status Indicator Technology*), une gigantesque base de données (notamment biométriques) sur tous les étrangers qui entrent – ou demandent à entrer – sur le territoire américain. L'idée maîtresse de ce dernier est de ne pas perdre la trace d'individus qui pourraient disparaître dans la nature une fois entrés, comme ce fut le cas de certains terroristes du 11 Septembre.

Le programme C-TPAT (*Customs-Trade Partnership against Terrorism*) est quant à lui une initiative commune entre le secteur privé et le gouvernement américain visant à accélérer les procédures de passage en douane (voies spécifiques) en échange d'une sécurisation accrue, en amont, des cargaisons par les entreprises. Selon le rapport pré-cité, l'objectif des autorités mexicaines et américaines est de certifier – dans le cadre de procédures communes qui leur permettent de travailler ensemble, sur le terrain – trois cents sociétés d'ici à la fin 2004, ce qui représenterait environ la moitié du trafic bilatéral.

⁵ Tout cela sans compter l'immigration non-officielle : près des deux tiers des immigrants illégaux aux Etats-Unis seraient Mexicains.

Ajoutons pour être complet le programme *BioShield*, pièce centrale du dispositif du DHS, dont l'objectif est de financer et de développer, en partenariat avec le secteur privé, un ensemble de parades médicales et bio-technologiques pour détecter et lutter au mieux contre les attentats chimiques et bactériologiques. Au-delà du cas mexicain, ces programmes sont actuellement déployés sur l'ensemble des frontières et du territoire américains par le DHS.

QUERELLES DE TERRITOIRE ET CONFUSIONS STRATEGIQUES

Homeland Security ou Homeland Defense?

Avant les attaques du 11 Septembre, la terminologie utilisée pour parler de la sécurité du territoire – sujet à ce moment-là beaucoup moins pressant – était celle de *homeland defense*. Aujourd'hui ce vocable cohabite avec celui de *homeland security*. Les ambiguïtés qui en résultent dépassent de beaucoup les questions sémantiques. Jusque-là le territoire des Etats-Unis était resté largement inviolé. Défendre le territoire consistait pour l'essentiel à en garder les frontières : c'était le rôle de l'armée dans le cadre du *homeland defense*. A titre d'exemple, le programme de défense anti-missiles – serpent de mer coûteux de la stratégie américaine depuis la fin des années quarante – est l'un des piliers du *homeland defense*.

Le 11 Septembre a bouleversé les schémas de défense du territoire américain. La protection des frontières est désormais envisagée non plus seulement comme une problématique de défense nationale mais également comme une question de sécurité au sens large. Par ailleurs, il est apparu clairement que des menaces de grande ampleur pouvaient émaner du territoire même des Etats-Unis, et non plus seulement de l'étranger. Enfin, la notion de sécurité civile, constituant essentiel du DHS, entre elle aussi en ligne de compte. En fait, ce sont toutes les catégorisations traditionnelles, claires et rassurantes, du domaine de la défense qui ont volé en

éclats avec les attaques sur New York et Washington. Défense nationale, sécurité civile et sécurité territoriale s'imbriquent et s'enchevêtrent désormais, ce qui ne va pas sans poser des problèmes de domaines gouvernementaux et d'organisation, et donc d'efficacité, dans un contexte de persistance de la menace.

Aujourd'hui encore les militaires américains n'aiment guère parler de *homeland security* : ils privilégient un concept de *homeland defense* remanié, défini comme « la protection du territoire américain, de la population domestique et des infrastructures majeures contre des attaques militaires émanant de l'extérieur du territoire des Etats-Unis »⁶. C'est ainsi qu'a été créé en octobre 2002 le *Northern Command* (NORTHCOM, basé dans le Colorado), un nouveau commandement opérationnel responsable spécifiquement de la zone nord-américaine. Quant aux politiques de défense anti-missiles, elles ont été revigorées par les attaques du 11 Septembre, en apparence paradoxalement puisque de tels systèmes n'auraient en l'occurrence été d'aucune utilité lors de ces attaques. L'explication est ailleurs : la volonté – parfois irrationnelle – de réduire ce sentiment nouveau de vulnérabilité, ajouté au fait que les militaires cherchent à enraciner leur rôle dans un contexte de menaces nouvelles, ont donné un bain de jouvence à la politique de défense anti-missiles, dans laquelle les Etats-Unis auront tout de même investi \$ 10Mds en 2004 (soit près d'un tiers du budget du DHS consacré à la sécurité territoriale proprement dite).

La plupart des démocraties ont eu, à un moment ou à un autre, à débattre de la relation entre pouvoir militaire et pouvoir civil, relation par définition complexe et lourde d'enjeux (les idées force étant bien sûr de subordonner l'armée aux autorités civiles et de contraindre fortement son rôle domestique). Aux Etats-Unis, c'est dans cet esprit que le *Posse Comitatus Act* de 1878, et les textes qui l'ont suivi, ont limité les possibilités d'intervention de l'armée sur le territoire national à des circonstances exceptionnelles, comme les émeutes ou les

⁶ Site Internet du U.S. Northern Command – www.northcom.mil –, août 2004.

insurrections civiles. La nature par définition diffuse de la menace terroriste remet en cause des équilibres élaborés au fil des décennies. C'est ainsi que des controverses se développent: faut-il faire évoluer le rôle de la Garde Nationale (*National Guard*) plus dans le sens de la sécurité civile? Comment s'articulent – dès lors que l'on ne sait plus très bien si les Etats-Unis sont en paix ou en guerre – les missions des garde-côtes (qui font partie du DHS) et celles de la Marine (sous l'autorité du ministre de la Défense)?

Les conséquences politiques et les implications budgétaires de tels débats sont très significatives. Or tout le pouvoir que le ministère de la Défense conserve (ou élargit) est synonyme d'un espace moindre pour le ministère de la Sécurité territoriale, pourtant censé fédérer l'ensemble des efforts en matière de *homeland security*. Les options sémantiques et la délimitation des champs respectifs des uns et des autres ont bien des conséquences importantes.

La Homeland Security dans l'ombre de la National Security

L'effort gigantesque en faveur de la *homeland security* perd de sa superbe lorsqu'il est mis en perspective avec la politique de *national security*. En fait, la frontière entre les deux est largement artificielle.

Le but de la politique de sécurité nationale est d' « intégrer les facteurs militaires, intérieurs et internationaux » touchant aux questions de sécurité de la nation et à ses intérêts vitaux. L'existence d'une politique de *national security*, normalement distincte et complémentaire des politiques de défense et étrangère, est une caractéristique importante de la stratégie américaine depuis la fin des années quarante. Le NSC, institution polyvalente qui élabore, coordonne et conseille s'est affirmée au fil des décennies et est probablement devenue la structure clé de la politique étrangère et de sécurité des Etats-Unis, entendue au sens très large du terme. Le conseiller pour la sécurité nationale (*National Security Advisor*, ou NSA),

fonction actuellement occupée par Condoleeza Rice, est parallèlement devenue le personnage essentiel de cette galaxie. L'impact du NSA repose sur trois éléments. D'abord, il n'a pas de responsabilité opérationnelle directe, ce qui lui évite d'être accaparé par le quotidien et l'immunise contre les dérives bureaucratiques. Ensuite, pour reprendre les termes de Charles-Philippe David, il dirige une structure « flexible et plastique » (d'environ 100 personnes de bon calibre) qui lui permet d'être très réactif ⁷. Enfin, le NSA est traditionnellement proche du Président, aussi bien géographiquement (il est basé à la Maison Blanche, contrairement aux autres membres de l'exécutif) que politiquement (il accède avec facilité au Président qui se repose en règle générale largement sur lui).

Pourquoi s'attarder sur le NSC dans une note sur la sécurité territoriale ? Tout simplement parce que l'on peut se demander si la *homeland security* n'aurait pas gagné en cohérence et en efficacité à être placée sous la houlette du NSC ⁸. La définition indiquée plus haut plaide en ce sens puisque la sécurité nationale intègre les « facteurs intérieurs » dans sa problématique. Par ailleurs, la flexibilité et la plasticité du NSC lui auraient permis d'intégrer ces nouvelles fonctions, l'idée n'étant évidemment pas de lui adjoindre une organisation mais plutôt d'intégrer explicitement à ses missions de coordination et de conseil les questions de sécurité territoriale. Au cours de la présentation de son dernier livre, l'analyste du Council on Foreign Relations Stephen Flynn faisait le constat suivant :

Dans tous les pays du monde, la sécurité nationale fait deux choses : en premier lieu elle protège la nation, et s'il reste de la puissance disponible, elle protège ses intérêts au-delà de ses rives. C'est le cas de toutes les nations sauf des Etats-Unis. La politique de *national security* ne s'occupe que de la deuxième chose ⁹.

⁷ Charles-Philippe David *et al.*, *La Politique étrangère des Etats-Unis. Fondements, acteurs, formulation*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003, p.231.

⁸ Thèse que nous avons eu l'occasion de suggérer dans un article récent : Nicolas de Boisgrollier, « Les Etats-Unis après le 11 Septembre : une réaction sécuritaire ? », *Questions Internationales*, La Documentation Française, No. 8, juillet-août 2004, p.72.

⁹ Présentation par Stephen E. Flynn de son ouvrage *America the Vulnerable : How Our Government Is Failing To Protect Us from Terrorism* (HarperCollins, 2004) au CFR, le 20 juillet 2004.

Comme dans le cas de la distinction *homeland security-homeland defense*, les questions sémantiques et les recouvrements de domaines d'action génèrent de la confusion, et – in fine – une perte d'efficacité. Nous partageons l'analyse de Stephen Flynn quand il estime que la sécurité territoriale est une sous-catégorie de la politique de sécurité nationale. Les questions qui se posent sont donc les suivantes : la révolution de la *homeland security*, qui mêle sur le papier sécurité civile et sécurité tout court, n'est-elle pas condamnée à évoluer dans l'ombre de la toute puissante politique de *national security* ? Comment le DHS – lourde et bureaucratique agence tout risque – peut-il concurrencer une structure aussi légère et proche du Président que le NSC ?

Les nouvelles formes de terrorisme ont largement ébréché la distinction traditionnelle entre le national et l'international dans le domaine de la sécurité. Etant donné le vase communicant qui existe désormais entre les deux, on voit mal comment un responsable de la sécurité intérieure pourrait ne pas se préoccuper des menaces au-delà des frontières. L'établissement d'une politique de sécurité nationale avait en quelque sorte anticipé sur cette évolution en forme de fusion, et l'affirmation progressive de son rôle s'explique peut-être aussi par cet état de fait. Mais anticipation n'est pas raison, semble-t-il, puisque au moment même où cette politique novatrice avait la possibilité de s'affirmer définitivement, un nouveau concept lui a été préféré. Les agences existantes auraient pu être maintenues et le travail des plus importantes d'entre elles coordonnées par le NSA, par définition parfaitement apte à faire le lien entre soubresauts extérieurs et risques domestiques. Il n'est pas sûr que la sécurité des Américains sorte renforcée de l'option retenue ¹⁰.

¹⁰ Par ailleurs, la percée du DHS dans le domaine du renseignement est largement inaboutie. S'il est censé centraliser et traiter les informations recueillies par la myriade d'agence qui compose la « communauté » américaine du renseignement (*intelligence community*), il n'a obtenu qu'un rôle indirect dans ce domaine. Or le renseignement est une des clés – peut-être la clé – de la réussite à terme de la politique de sécurité territoriale. Cette question sera traitée dans une note du CFE sur l'organisation du renseignement américain et ses déboires, à paraître à l'automne 2004.

Quel espace reste-t-il à la politique étrangère ?

Le terme de sécurité territoriale est en partie trompeur, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, de nombreuses opérations menées dans le cadre de la *homeland security* ont des conséquences à l'extérieur du pays, quand elles n'impliquent pas des mesures de nature extra-territoriale. Tel est le cas lorsque le secrétaire Tom Ridge passe des accords avec des responsables gouvernementaux étrangers pour que ceux-ci l'autorisent à placer ses agents dans certains de leurs ports pour participer à la sécurité en amont du territoire américain. Ou encore lorsque les autorités américaines obtiennent, après négociation avec les instances européennes, qu'un ensemble d'informations sur les passagers des vols à destination des Etats-Unis leur soit communiqué juste après la réservation ¹¹.

La politique de sécurité territoriale comporte d'ailleurs la notion de *layered defense* qui postule que le territoire américain est d'autant mieux protégé que les menaces sont identifiées le plus en amont possible grâce à des niveaux de défense concentriques. Pour être efficace, ce mode défensif implique également la participation de nombreux autres pays, et notamment des alliés des Etats-Unis – qu'ils soient traditionnels ou ad hoc –, sans laquelle la sécurité territoriale des Etats-Unis serait considérablement affaiblie.

Ainsi, la politique de *homeland security* – sous-catégorie de fait de la toute puissante politique de sécurité nationale – empiète-t-elle progressivement sur la politique étrangère stricto sensu. Déjà habitués à la présence, et aux déclarations souvent très politiques, du ministre américain de la Défense (en plus de celle du secrétaire d'Etat dont c'est évidemment le travail), les autorités étrangères doivent peut-être se préparer à recevoir de plus en plus fréquemment le ministre de la Sécurité territoriale, si celui-ci parvient à se faire plus de place au niveau domestique.

¹¹ Dans le cadre du programme API (*Advanced Passenger Information*) évoqué plus haut à propos du Mexique.

DIFFICULTES ET INSUFFISANCES SUR LE TERRAIN**La participation essentielle du secteur privé : l'exemple du transport maritime**

Le DHS ne peut réussir sa mission qu'avec la participation du secteur privé sans lequel il n'y a pas de politique de sécurité territoriale digne de ce nom. Richard Clarke, lorsqu'il était coordinateur national pour le contre terrorisme et la protection des infrastructures, soulignait à propos des menaces de type informatique (*cyber threat*) : « Pour la première fois de notre histoire, les forces armées ne peuvent nous défendre contre la menace étrangère (...) Nous demandons donc au secteur privé de se défendre non seulement lui-même, mais de défendre le pays dans son ensemble »¹². D'une façon générale, l'immense majorité des sites sensibles appartient à des entreprises privées, tout comme l'essentiel des containers utilisés par le transport maritime est géré par des sociétés privées. Les autorités doivent donc s'appuyer sur une myriade d'entreprises comme relais de l'effort de sécurité territoriale. Si la réglementation permet bien sûr aux autorités d'orienter et de contraindre cet effort, les entreprises n'en sont pas moins très sensibles aux lourdes conséquences financières qu'implique un renforcement de la sécurité. Des coûts additionnels sont par ailleurs susceptibles d'entraîner une distorsion de concurrence, dès lors que les entreprises de pays peu affectés par les risques terroristes (ou moins organisés en la matière) seront moins pénalisées que les entreprises américaines.

Quelques données permettent de mettre en perspective le cas précis du transport maritime: 90% des relations commerciales des Etats-Unis passent par la voie maritime ; 250 millions de containers (nombre de containers multiplié par le nombre de voyages) transitent par les ports américains chaque année; moins de 2% de ces containers sont aujourd'hui inspectés physiquement. Ce mode de transport est déjà largement utilisé par les groupes criminels – notamment pour ce qui est du trafic de drogue – qui savent que pour un container intercepté

¹² Richard Clarke, "Homeland Defense: Proceedings of the April 5th Senior Advisory Group", CSIS, 2000

plusieurs autres passeront entre les (larges) mailles du filet, ce qui permet à l'opération dans son ensemble de rester financièrement viable. Il semble que l'immense potentiel que représente le transport maritime reste largement sous-exploité par les organisations terroristes. Pour tenter de parer au syndrome de l'aiguille dans la botte de foin, les experts de la sécurité maritime recommandent quatre types d'action:

- (1) analyse du risque, en identifiant les containers qui présentent des caractéristiques de risque a priori ;
- (2) intégrité physique des containers, en remplaçant les scellés physiques par des scellés dits actifs (qui émettent un signal en cas d'altération) ;
- (3) le suivi et la traçabilité des containers ; enfin,
- (4) une vérification plus fréquente – par intervention humaine et technologique – de la marchandise stockée dans les containers ¹³.

Des réflexions sur la sécurité maritime sont menées sous l'égide de l'Organisation Maritime Mondiale mais les normes en la matière restent diverses, notamment au sein de l'Union Européenne qui tend encore aujourd'hui à laisser une importante marge de manœuvre aux Etats, et donc aux relations bilatérales. Or le seul moyen d'influer durablement sur la multitude des opérateurs du transport maritime est d'édicter des normes uniformes et appliquées par tous. Dans le domaine maritime comme dans beaucoup d'autres, les autorités gouvernementales ne peuvent réussir leur difficile mission que si elles impliquent efficacement les acteurs privés.

¹³ Maarten van de Voort, *et al.*, "Seacurity". Improving the Security of the Global Sea-Container Shipping System, Rand Corporation, 2003.

Une stratégie nationale mais des risques locaux

Une des faiblesses persistantes de la politique de *homeland security*, même si le problème s'atténue progressivement, tient au fait que si l'impulsion de la politique est principalement fédérale, les objectifs à atteindre (renforcement de la sécurité des populations et des infrastructures sur le terrain, mise en place de capacités de sécurité civile adaptées) se déclinent pour l'essentiel au niveau local. Ce sont en effet les *first responders* – pompiers, police, équipes médicales –, par définition locaux, qui arrivent en premier sur les lieux d'un sinistre. Or aux Etats-Unis, l'organisation des secours est très largement dépendante des autorités locales, les ressources fédérales n'étant classiquement mises à contribution que lors de sinistres de grande ampleur. La coordination entre les autorités fédérales et le niveau local – celui des comtés – reste insuffisante ¹⁴.

Les autorités fédérales se plaignent du manque de préparation de nombreuses instances locales, et ce malgré les fonds fédéraux mis à leur disposition dans le cadre de la politique de sécurité territoriale. Plusieurs enquêtes ont effectivement montré que de nombreux comtés ne s'étaient toujours pas adaptés, ne serait-ce qu'un minimum, aux nouvelles menaces. Ainsi, selon une enquête de la Rand Corporation, moins de 10% des autorités locales de police judiciaire avaient effectué, à la fin 2003, les procédures d'accréditation permettant de recevoir des informations fédérales sensibles (contre ¾ des organisations au niveau des Etats). Un rapport du CFR sur l'état de préparation (ou plutôt d'impréparation) des premiers secours a fait grand bruit en révélant des lacunes importantes, dont on peut citer quelques exemples : au niveau national, les postes de pompiers disposent en moyenne d'appareils respiratoires pour seulement un tiers

¹⁴ le niveau intermédiaire des Etats semble remplir son rôle de manière efficace, peut-être parce qu'il constitue une masse critique optimale pour gérer ce genre de problèmes.

de leurs effectifs ; 10% seulement des brigades ont les moyens de faire face à un écroulement d'immeuble ; la plupart des villes n'ont pas les outils d'analyse nécessaires pour déterminer rapidement la nature des produits toxiques utilisés lors d'une attaque ¹⁵.

De leur côté, les équipes locales se plaignent de lourdeurs administratives, de l'insuffisante diffusion des informations sensibles – sans laquelle elles travaillent de façon aveugle – et du manque de coordination entre les différents intervenants. Un sondage réalisé fin 2003 auprès des autorités locales indique qu'une majorité significative d'entre elles réclame une amélioration de la coordination et de la diffusion de l'information. Il a été établi qu'une relation de proportionnalité existait entre l'état de préparation des instances locales et la réception de fonds fédéraux destinés à renforcer la sécurité de leur territoire : cela donne en effet l'occasion – au-delà de l'impact positif logique de la contribution financière – d'échanger des informations et, pour les autorités locales, de s'aligner sur les meilleures pratiques.

Dans ces interactions entre les différents échelons de pouvoir aux Etats-Unis, deux problèmes retiennent plus particulièrement l'attention. Le premier est celui de l'allocation des fonds fédéraux. Ceux-ci ne sont pas toujours distribués de façon optimale, c'est à dire en fonction d'une analyse rigoureuse des risques (importance de la population, nombre d'infrastructures vulnérables, existence de lieux symboliques, etc.) mais sont parfois le résultat de marchandages politiques, dont le Congrès détient le secret (*pork barrel system* : des avantages locaux sont obtenus par un parlementaire à l'occasion d'un vote sur une loi de portée nationale). C'est ainsi que le rapport du CFR préconise que le Congrès établisse « un système d'allocation de ressources qui soit moins fondé sur le 'partage des dépouilles' (*dividing the spoils*) et plus sur l'identification des menaces et des vulnérabilités »¹⁶.

¹⁵ Warren B. Rudman, et al., Supra [1]

¹⁶ Référence au système des dépouilles (*spoils system*) qui classiquement consiste à attribuer les postes administratifs à ses alliés électoraux après une victoire.

Le second problème touche au système d'alerte mis en place par le DHS. Bien souvent les autorités locales se trouvent désorientées face à des alertes déclenchées à Washington, sans que leurs implications locales apparaissent clairement à ceux là mêmes qui doivent se mobiliser sur le terrain (sans compter les conséquences financières d'un niveau de vigilance renforcé pour les autorités locales). Le système d'alerte a été largement marginalisé ; c'est ainsi qu'en février 2003 le gouverneur de Hawaï a choisi de ne pas s'aligner sur le niveau d'alerte décrété au niveau fédéral. En fait, deux tiers des autorités locales souhaitent que les alertes soient plus détaillées – type d'incident, précisions géographiques, durée approximative de la menace – afin de leur permettre de réagir de façon plus adaptée.

Le défi de la préparation des populations

La marge de manœuvre des autorités est très faible. Soit elles n'informent pas assez, et les populations risquent de se retrouver désseparées devant la matérialisation d'une menace (avec les conséquences politiques qu'un tel déficit d'information entraînerait a posteriori). Soit elles sur-informent, faisant naître un double risque : celui de paniquer la population, mais aussi celui de la rendre progressivement insouciant et hermétique aux messages des autorités.

Dans une société libre et ouverte comme l'est la société américaine, il est extrêmement difficile de maintenir la population en éveil et ce d'autant plus lorsque s'éloigne le souvenir de la dernière attaque. Le concept d'*embedded security* (sécurité intégrée) paraît être la meilleure parade sur le long terme pour protéger les populations dans cette drôle de guerre contre le terrorisme. Mais instiller un réflexe sécuritaire de base dans la vie de tous les jours – identification d'un colis suspect, déclaration d'un comportement louche, préparation individuelle contre les différents types d'attaque – , alors même que la menace reste diffuse, et ce dans une société qui génère sa richesse grâce à des interactions permanentes entre les agents économiques, est très difficile. Il est malheureusement possible que ce réflexe d'*embedded*

security ne s'enracine qu'à la suite de nouvelles attaques alors que sa raison d'être est justement de permettre de les neutraliser à la source.

Il existe au sein même du vaste territoire des Etats-Unis des perceptions différentes de la menace. L'ancien sénateur Rudman, auteur de nombreux rapports et spécialiste des questions de sécurité, note ainsi que « la population du centre du pays a tendance à considérer les problèmes de terrorisme comme un problème côte Est-côte Ouest » (ce qui d'ailleurs se comprend)¹⁷. Or il ne serait pas raisonnable de partir du principe que seules des zones spécifiques ou des lieux symboliques sont susceptibles d'être visés. Si les terroristes ne sont pas aveugles, la terreur, elle, l'est.

La sensibilisation de la population aux risques, et l'acquisition par elle de techniques de base pour se protéger en cas d'attaque terroriste, nous paraissent être sur le moyen terme parmi les mesures essentielles à prendre par les autorités. Une étude de la Rand note à ce propos que « dans la plupart des cas, les quelques minutes qui suivent une attaque – avant l'arrivée des secours – sont fondamentales en terme de survie »¹⁸. Ce rapport distingue les quatre grands types d'attaque possibles (radiologique, chimique, nucléaire, bactériologique) et indique les principales mesures à prendre selon les cas.

Il est frappant de constater qu'un rapport du CSIS introduit la notion de sécurité civile (*civil security*) comme une nouveauté : « Aujourd'hui nous avons besoin d'un nouveau concept – celui de sécurité civile – qui fait appel à l'expérience de la nation dans le domaine de la défense civile, renforçant la capacité des Américains à reconnaître le danger, à limiter les

¹⁷ Stephen E. Flynn, *Supra* [9].

¹⁸ Lynn E. Davis, *et al.*, "Individual Preparedness and Response to Chemical, Radiological, Nuclear, and Biological Terrorist Attacks. A Quick Guide", 2004. Ce rapport de la Rand Corporation, qui définit des moyens de protection très concrets dont les citoyens peuvent s'inspirer, a été financé par la Sloan Foundation (fondation privée). C'est un exemple parmi d'autres d'une contribution possible de l'ensemble des acteurs de la société à l'effort de sécurité territoriale.

dommages, et à se relever d'une attaque terroriste »¹⁹. On voit le chemin que le pays doit parcourir. Quant à l'allusion à l'expérience de défense civile, il s'agit d'une référence à la Guerre Froide, lorsque les autorités cherchaient à mobiliser la population contre les menaces propres à cette période. Les études menées sur ce sujet montrent que les Américains ne répondaient guère présents aux sollicitations des autorités, et ce pour plusieurs raisons. D'abord en raison d'un manque d'expérience concrète du fait nucléaire. Ensuite, les différences de psychologies individuelles faisaient que si certains citoyens participaient à des exercices d'alerte et stockaient les produits essentiels, d'autres se désintéressaient du problème (partant du principe qu'il était vain de tenter de se prémunir contre une attaque de ce type). Enfin, l'ambivalence du message des autorités, qui affirmaient la puissance américaine tout en soulignant la vulnérabilité de la population, générait une certaine confusion dans les esprits. Les problématiques de défense civile de la Guerre Froide se retrouvent largement dans celles de la sécurité civile – et plus largement de la sécurité territoriale – contemporaine.

Aucun analyste n'envisage un retour des Etats-Unis à la « normalité », définie comme la situation d'avant le 11 Septembre. Quelque chose de presque impalpable a été brisé dans la psychologie américaine : mélange d'une quête traditionnelle d'invulnérabilité largement remise en cause et du sentiment que la nature ouverte de la société se retourne contre elle. Et la plupart des mesures que les autorités américaines prennent pour protéger le pays leur aliènent une bonne partie des opinions étrangères, ébréchant du même coup ce qui subsiste du rêve américain.

Les Etats-Unis ont sur-réagi et extrapolé les menaces futures à partir de celles qui s'étaient matérialisées. Comme l'a noté l'ancien sénateur Rudman, à la suite des attaques

¹⁹ Amanda J. Dory, "Civil Security: Americans and the Challenge of Homeland Security", CSIS, septembre 2003, Executive Summary, p.v.

(aériennes) du 11 Septembre, « des milliards de dollars ont été dépensés pour les aéroports, sans se soucier du reste ». Il est très difficile d'évaluer de manière rigoureuse les mesures et les résultats de l'action du DHS : sa mission est quasi-impossible. De plus, certaines de ses politiques viennent à peine d'être mises en place. Mais sans le soutien actif des entreprises et de la population, il ne peut développer une politique sereine de sécurité sur le long terme.

Si beaucoup de moyens ont été donnés à la politique de sécurité territoriale dans le cadre d'une réforme politico-gouvernementale d'une ampleur sans précédent, deux leviers essentiels échappent au DHS. D'abord, il n'a qu'une responsabilité secondaire dans le domaine du renseignement, qui est pourtant la clé de l'identification en amont des risques. Ensuite, la politique de sécurité territoriale reste, de fait, dans l'ombre des politiques de sécurité nationale et de défense. La révolution de la sécurité territoriale est inaboutie.

Reste un fait incontournable: il n'y a pas eu d'attentat terroriste majeur aux Etats-Unis depuis le 11 septembre 2001. Par défaut, cela plaide peut-être en faveur des politiques mises en place. Les Etats-Unis en sont-ils pour autant un pays plus sûr? Difficile à dire. En 1999, un rapport officiel annonçait, après avoir décrit les vulnérabilités du pays et l'accumulation de menaces : « Des Américains mourront probablement sur le sol national, peut-être en nombre important »²⁰. C'est malheureusement chose faite. Comme en écho, une étude parue l'année dernière notait, elle, après avoir analysé les vulnérabilités persistantes du pays : « Ce serait une immense tragédie s'il fallait une nouvelle attaque pour convaincre une bonne fois pour toute les Américains que plus de moyens sont nécessaires »²¹. Entre les sur-réactions et les insuffisances de préparation, les Etats-Unis peinent à trouver leur voie. Mais ils savent qu'une nouvelle attaque, peut-être encore plus létale, peut les frapper à tout moment.

²⁰ United States Commission on National Security/21st Century, *New World Coming: American Security in the 21st Century* (Arlington, Va.: The Commission, 1999), p.141.

²¹ Warren B. Rudman, et al., *Supra* [1] p.22.