

# Nuevo Mundo Mundos Nuevos

Coloquios, 2007

---

Romain Huret

## L'ouragan Katrina et l'Etat federal américain. Une hypothèse de recherche

---

### Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.



Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le CLEO, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

---

### Referencia electrónica

Romain Huret, « L'ouragan Katrina et l'Etat federal américain. Une hypothèse de recherche », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Coloquios, 2007, Puesto en línea el 08 mai 2007. URL : <http://nuevomundo.revues.org/index3928.html>

DOI : en cours d'attribution

Éditeur : EHESS

<http://nuevomundo.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne à l'adresse suivante : <http://nuevomundo.revues.org/index3928.html>

Document généré automatiquement le 04 octobre 2009.

© Tous droits réservés

Romain Huret

# L'ouragan Katrina et l'Etat federal américain. Une hypothèse de recherche

## Introduction

*If it keep on rainin', the levee gonna break  
If it keep on rainin', the levee gonna break  
Some people still sleepin', some people are wide awake  
Bob Dylan, The Levee's Gonna Break, (2006).*

- 1 En dépit des efforts de réflexion théorique entrepris par ses partisans, écrire l'histoire du temps présent est toujours délicat. Le risque est grand pour l'historien de déroger aux critères d'objectivité définis par la profession, de tomber dans les travers du journalisme, bref, de céder au pêché, mignon dira-t-on, de la profession : le présentisme. Le danger est d'autant plus imminent lorsque l'historien s'intéresse à un événement extraordinaire, comme le fut l'ouragan Katrina qui affecta brutalement la Louisiane dans les derniers jours du mois d'août 2005. Si l'histoire des catastrophes naturelles tend à acquérir ses lettres de noblesse dans la profession, entreprendre celle d'une catastrophe dont l'historien fut le témoin oblige à s'imposer une certaine distanciation critique. Cette précaution est renforcée par la relative faiblesse des archives disponibles. Moins de deux ans après les faits, nous disposons seulement de quelques récits des principaux acteurs, dont un grand nombre sont en cours de publication, mais également de documents officiels, souvent déclassifiés pour répondre aux polémiques suscitées par l'intervention du gouvernement fédéral. Des enquêtes, diligentées par les deux chambres du Congrès, ont également permis l'accès à des entretiens officiels (*hearings*) des protagonistes de la catastrophe. Toutefois, en raison du rattachement de l'agence gouvernementale en charge des catastrophes, la *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) au *Department of Homeland Security*, ministère extrêmement protégé en matière de confidentialité des documents, la tâche de l'historien demeure difficile<sup>2</sup>.
- 2 Dans ces conditions, cet article ne prétend pas être autre chose qu'une *hypothèse* sur la nature de l'intervention du gouvernement fédéral. Cette hypothèse prend le contrepied de la thèse largement défendue dans les médias et dans de récentes publications, puisant dans le registre de l'indignation leur grammaire explicative, et dénonçant l'absence d'intervention du gouvernement fédéral<sup>3</sup>. Cet article postule à l'inverse que le gouvernement fédéral est *intervenu* pour faire face à l'ouragan Katrina. L'intervention, inexistante dans un premier temps, sécuritaire ensuite, des agents de la FEMA ne fut en rien irrationnelle et inefficace mais obéit à l'inverse à un comportement bureaucratique rationnel.
- 3 Cette forme singulière d'intervention démontre le resserrement des fonctions de l'Etat depuis le début du vingt-et-unième siècle aux Etats-Unis. Dès le début de son mandat en janvier 2001, l'administration de George W. Bush a rompu non seulement avec une tradition d'intervention keynésienne dans le domaine social mais également avec une tradition républicaine de collaboration avec les Etats fédérés, mise en place, et c'est sans doute la cruelle ironie de l'histoire, par un président républicain, Herbert Hoover, au lendemain des inondations de Louisiane en 1927. Si l'ouragan Katrina nous dit quelque chose de l'état de l'Etat fédéral américain, il dit l'avènement d'un nouveau stade de gouvernance, un Etat sécuritaire répondant à une seule société du risque.

## L'emballlement médiatique ou le mythe de l'Etat inefficace.

- 4 Comme les historiens des conflits l'ont démontré, les rumeurs se propagent vite en temps de crise majeure. Pendant la semaine des évènements louisianais, la rumeur a couru non

seulement au sujet des exactions des Afro-américains au cours de l'évacuation de La Nouvelle-Orléans mais également à propos du personnel dirigeant : tel ministre fut accusé de faire du shopping sur la 5<sup>ème</sup> avenue, tel autre de poursuivre ses vacances avant la rentrée politique de septembre. La rumeur amplifia une réalité ressentie de façon diffuse par les acteurs sur le terrain : le gouvernement fédéral n'aurait pas agi à temps et de manière efficace. Cette thèse a trouvé une personnification en la personne de Michael Brown, le dirigeant de la FEMA, qui caractérisa à lui tout seul l'incompétence de l'administration Bush. Dans ces circonstances, il fut un coupable tout désigné pour satisfaire la légitime vindicte populaire.

5 Au cours de la semaine des évènements, chacun fut frappé de constater l'inertie ordinaire de l'Etat face à l'agitation et à l'accélération des évènements de Louisiane. Pour des journalistes toujours avides de précédents historiques, deux s'imposèrent rapidement. Dans la courte durée du temps journalistique, chacun avait en mémoire l'efficace et rapide réponse de la même administration au lendemain des évènements du 11 septembre 2001. Un évènement similaire à Katrina revint également sur le devant de la scène : les inondations de 1927 au lendemain desquelles un ministre, Herbert Hoover, acquit une notoriété nationale et réussit ainsi à devenir président des Etats-Unis l'année suivante. Ces comparaisons renforcèrent le sentiment d'une inefficacité extraordinaire de l'Etat fédéral. Car, somme toute, l'aide réclamée était dérisoire au regard des capacités organisationnelles du pays. Deux exemples illustrent ce paradoxe : le problème de l'acheminement des bus et les difficultés d'approvisionnement en glace.

6 L'évacuation des individus devient rapidement l'une des priorités vitales avant et après le passage de l'ouragan pour deux raisons principales : 100 000 foyers, selon les estimations, ne possèdent pas de voiture; tous les bus de la ville, qui ont été garés dans une zone submersible, ne sont plus utilisables. D'après l'étude des correspondances électroniques, la lenteur de leur acheminement suscite de violentes querelles entre les membres de l'équipe de la gouverneure, Kathleen Blanco, le maire de la Nouvelle Orléans, Ray Nagin, et la FEMA. Le 29 août 2005, Michael Brown promet d'envoyer dans les meilleurs délais 500 bus pour évacuer les habitants de la ville. Il pose néanmoins, et de façon étonnante pour un républicain, traditionnellement peu chatouilleux sur le droit du travail, un certain nombre de conditions syndicales (temps de repos, limitation de la conduite à douze heures etc), autant de conditions qui ralentissent la prise de décision. L'arrivée des bus est donc retardée, d'autant plus que la gouverneure et le maire évaluent désormais à 5 000 le nombre de bus nécessaires pour répondre aux demandes des collectivités territoriales. Face aux tergiversations de la FEMA, la gouverneure finit par prendre un arrêté (*Executive Order No. KBB 2005-3*) pour réquisitionner les bus nécessaires à l'évacuation des habitants. Ce n'est qu'à minuit le 31 août que les bus de la FEMA entrent dans l'Etat de Louisiane. S'il serait tout à fait possible de s'attarder sur les responsabilités des différents acteurs, l'intérêt du débat est ailleurs. La querelle a pour objet l'obtention de *seulement* 5 500 bus, soit un chiffre dérisoire au regard de l'extraordinaire niveau d'équipement du pays et de ses importantes capacités de mobilisation logistique.

7 Le cas de l'acheminement de la glace fait naître une réflexion identique. Sur place, les sauveteurs réclament l'acheminement de glace pour conserver la nourriture et les produits médicaux à une période de l'année où les températures sont extrêmement élevées. Interrogé sur ce point devant une commission de la Chambre des représentants, Mike Brown répond avec une franchise tout à fait désarmante :

« Je ne pense pas qu'il s'agisse d'une fonction du gouvernement fédéral de m'aider à conserver au frais ma viande de hamburger dans mon réfrigérateur »<sup>4</sup>.

8 Les propos de Brown sont révélateurs non pas d'une incapacité à intervenir, mais d'un refus idéologique de non-intervention. Dans un pays où l'air conditionné est l'une des choses la mieux partagée, était-il véritablement inconcevable d'acheminer des tonnes de glace pour venir en aide aux habitants de la Nouvelle-Orléans ?

9 Cette inaction du gouvernement fédéral a été diversement expliquée. L'explication personnalisée a été la plus prégnante. Est-ce un hasard si les courriers électroniques envoyés par Michael Brown ont été passés au crible des commissions d'enquête du Congrès ?<sup>5</sup> Indéniablement, au cours des évènements, son comportement ne manque pas de surprendre. D'après sa correspondance, dont une partie seulement a été mise à la disposition des élus, Brown a semblé plus préoccupé par son apparence extérieure, sa réputation médiatique et ses difficultés à faire garder son chien que par la gravité des évènements louisianais, autant de preuves d'incompétence qui contrastent fortement avec ses allégations devant la presse et le Congrès au cours du mois de septembre<sup>6</sup>. Il a été averti très rapidement de la gravité de la situation. Le 31 août 2005, Marty Bahamonde, l'un des rares fonctionnaires de la FEMA présents dans la ville dévastée, lui envoie le courrier électronique suivant :

« Monsieur je sais que la situation est plus que désastreuse. Voici des choses que vous pouvez ne pas savoir.

Les hôtels mettent les gens dehors, des milliers de personnes errent dans les rues sans eau et nourriture.

Pareil dans les hôpitaux. Les estimations prédisent que beaucoup vont mourir dans les prochaines heures. L'évacuation est en cours. Des plans se préparent pour l'évacuation du Superdome. Mais la situation dans les hôtels ajoute à la confusion. Nous manquons de nourriture et d'eau au Superdome (...) »<sup>7</sup>.

10 Or, toute la correspondance de Brown tend à démontrer qu'il connaissait parfaitement la gravité de la situation. Son inaction fut donc pour le moins suprenante et fit rapidement l'objet de condamnations multiples qui aboutirent à sa démission. Cette hypothèse personnalisée est renforcée par une hypothèse que les sociologues des organisations connaissent bien : la rivalité entre les différentes structures de pouvoir. Comme il est de coutume au lendemain d'une crise, chacun s'accuse mutuellement de ne pas avoir prévenu et encadré la situation de crise. Les acteurs de l'événement reprennent à leur compte cette hypothèse, à l'image des propos tenus par Michael Brown devant des élus lorsqu'il cherche à se justifier :

« (...) Je regrette très fortement d'avoir été incapable de persuader la gouverneure Blanco et le maire Nagin de s'asseoir ensemble, de passer outre leurs différences et de travailler ensemble. Je n'ai tout simplement pas réussi »<sup>8</sup>.

11 L'hypothèse organisationnelle est particulièrement visible dans les médias car elle est alimentée régulièrement par les bilans et les évaluations faisant état de dysfonctionnements graves, rédigés aussi bien par le Cabinet de la gouverneure, les Chambres du Congrès, la FEMA ou encore la Maison-Blanche. Une dernière hypothèse explicative a mis l'accent sur les soubassement racistes de la non-intervention. Comme le sénateur démocrate Barack Obama l'affirme quelques jours après le passage de l'ouragan Katrina, il ne faut sans doute pas y voir « une intention délibérée », mais plutôt le résultat d'une « longue indifférence »<sup>9</sup>. Des analyses plus récentes à l'image du documentaire du réalisateur Spike Lee, *When the Levees Broke : Requiem in Four Acts* (2006) ont privilégié la piste intentionnelle pour expliquer le désastre : la réaction de l'administration Bush aurait-elle été la même si des villes, composées majoritairement d'Américains blancs, avait été frappées par une catastrophe naturelle ?<sup>10</sup>

12 Toutes ces explications sont légitimes et se complètent : l'ampleur de la catastrophe, qui causa la mort de plus de 1700 personnes, s'explique par l'accumulation de ces facteurs individuels, organisationnels et culturalistes. Toutefois, il existe une explication complémentaire : la non-intervention de l'administration est une stratégie bureaucratique délibérée et rationnelle. Les diatribes politiques sur l'incapacité ou l'inefficacité de l'administration chassent la proie pour l'ombre car elles présupposent de manière fonctionnaliste que l'Etat fédéral soit encore doté de fonctions de prise en charge des catastrophes naturelles. Or, depuis l'accession de George W. Bush à la Maison-Blanche, le gouvernement fédéral a réduit l'espace de gouvernementalité

dans ce domaine. L'ouragan Katrina et ses conséquences ont été le marqueur de cette transformation structurelle de l'espace et des modalités d'intervention du gouvernement fédéral américain.

## La FEMA ou l'Etat face à la société du risque.

- 13 Si les thèses fonctionnalistes ne sont plus guère en vogue dans les sciences sociales, il apparaît légitime de s'interroger sur la fonction exacte de l'agence mise en cause au lendemain de la catastrophe : la FEMA. Est-il possible d'aller au-delà de ces accusations de corruption, de népotisme, d'inefficacité, qui collent à la peau de l'agence depuis de nombreuses années ? Comme le rappelle avec cynisme un journaliste, l'agence est l'une des rares où les subventions « politiques » (*political pork*) sont considérées comme casher !<sup>11</sup> La gestion catastrophique de la crise de 2005 ne serait donc qu'un épisode, dramatique cette fois-ci, dans une histoire longue de gabegie et d'incompétence. Toutefois, un pas de côté par rapport à cette lecture dénonciatrice permet pourtant de mieux comprendre les enjeux véritables de l'intervention de la FEMA.
- 14 Depuis sa création en 1979 par le président démocrate Jimmy Carter, l'agence a pour objectif de protéger les civils contre la société du risque, invention très contemporaine, selon la formule et les travaux d'Ulrich Beck<sup>12</sup>. Dans les années 1970, la conception du risque est alors double : d'un côté, les risques naturelles, dont la prise de conscience est croissante en raison de nombreuses catastrophes naturelles (ouragans, tremblements de terre, inondations); de l'autre, les risques politiques, englobant, en cette période de guerre froide à l'extérieur et de fortes tensions à l'intérieur, les mouvements gauchistes et les groupuscules terroristes<sup>13</sup>. Cette double vocation est facilitée par une tradition bureaucratique dans ces deux domaines au sein du gouvernement fédéral. Dans le cas des risques environnementaux, la tradition d'intervention est ancienne et remonte à la fin du dix-neuvième siècle<sup>14</sup>. De son côté, la volonté de protéger les civils contre les risques politiques est un pur produit de la guerre froide, né de la rencontre entre l'esprit gestionnaire de Robert McNamara, ministre de la Défense des présidents démocrates John Kennedy et Lyndon Johnson, et des experts de la RAND Corporation, un *think-tank* militaire particulièrement influent dans les milieux gouvernementaux. De façon révélatrice, la RAND a réfléchi aux meilleurs de moyen de protéger les civils en cas d'attaque nucléaire et a élaboré des programmes de construction d'abris anti-atomiques<sup>15</sup>. L'administration Carter regroupe donc dans un souci de rationalisation et d'efficacité bureaucratique des agences chargées des risques environnementaux (incendie, déforestation, intempérie, catastrophe naturelle) avec des agences en charge de la protection des civils. Ainsi, dès le départ, la FEMA est une agence bicéphale et ambiguë en raison de la définition singulière des risques qu'elle propose, à la fois environnementaux et politiques. Toutefois, en pratique, les administrations républicaines ont eu tendance à plus privilégier le volet sécuritaire au détriment du volet naturel.
- 15 Cette pratique débute lors des deux mandats de Ronald Reagan (1980-1988)<sup>16</sup>. De façon symptomatique, Reagan nomme un ancien militaire, Louis Giuffrida, à la tête de l'agence. Giuffrida met au point un programme conjoint avec le ministère de la Défense pour faire face aux émeutes urbaines dans le cadre d'une nouvelle Division de la sécurité civile. Des centres d'entraînement sont créés pour se préparer à toutes les formes d'émeutes et de troubles sur le sol américain. En 1982, Reagan favorise le rapprochement entre l'agence et le Conseil de sécurité nationale. Au sein de l'agence, une division bureaucratique est instaurée pour entreprendre la construction d'un réseau souterrain de communications, susceptible de résister à une attaque nucléaire. Beaucoup de rumeurs circulent sur les projets élaborés au cours de cette décennie. On évoque le programme intitulé *Rex 84*, forgé en collaboration avec le ministère de la Défense pour former à la lutte anti-terroriste le personnel de 34 agences fédérales, la création d'un bunker à Mount Weather, près de Bluemont en Virginie, et enfin

la mise au point d'une liste de 100 000 noms d'agitateurs, proches de l'extrême gauche américaine. Faute d'un accès aisé aux archives de l'agence, il est difficile de séparer le bon grain historien de l'ivraie conspirationniste : Giuffrida aurait même servi de modèle au mystérieux « homme à la cigarette » de la série télévisée *X-Files* ! La dérive sécuritaire s'accompagne d'un essor considérable des pratiques de corruption par le biais de l'obtention, souvent très opaque, des marchés publics, à tel point qu'en 1985 Giuffreda doit démissionner pour avoir acheté un appartement à New York avec l'argent de la FEMA. Cette réputation, de plus en plus désastreuse, est aggravée par son manque flagrant de préparation face aux ouragans Hugo en 1989 et Andrew en 1992, qui anticipe, et de loin, l'impréparation face à Katrina<sup>17</sup>. Dans le cas de l'ouragan Andrew, l'agence est incapable de remettre à jour le système de communications. Le sénateur démocrate de Caroline du Sud, Fritz Hollings, déclare alors que l'agence forme « le plus désolant rassemblement de bras-cassés que je n'ai jamais rencontré ». L'année suivante, un élu de Californie, Norman Mineta, estime que la FEMA « serait capable de rater l'organisation d'une parade avec deux voitures »!<sup>18</sup>

16 Il apparaît au lendemain du désastre d'Andrew un discours public sur l'agence identique à celui entendu après l'ouragan Katrina : l'agence est *mal* préparée aux risques environnementaux. La *National Academy of Public Administration* publie en ce sens une étude sans concession qui détaille les faiblesses intrinsèques de l'agence<sup>19</sup>. La prévision et la gestion des catastrophes naturelles n'occupent qu'une place dérisoire dans le budget global : en 1992, seulement trois milliards de dollars sont alloués à cette fonction. Mais, et le point est important, ce discours feint de ne pas voir que l'agence n'a plus pour fonction véritable de faire face aux problèmes d'environnement, qu'elle n'est *plus* préparée pour faire face à ce type de risques.

17 Le retour au pouvoir des démocrates en 1992 avec l'élection de Bill Clinton interrompt temporairement cette dérive sécuritaire. A plus d'un titre, l'administration Clinton marque une rupture profonde dans la réorientation des priorités de l'agence. Les raisons électorales ne sont pas absentes de ce recentrage : écologique d'abord pour satisfaire son co-listier, Al Gore, mais également à destination de l'électorat féminin, particulièrement attentif à cette prise en charge des risques environnementaux. Signe des temps, Clinton nomme un expert en catastrophes naturelles, James Lee Witt, à la tête de l'agence. Witt met au point le projet impact (*Project Impact*), chargé de préparer les populations, de réfléchir à la coordination des secours et d'anticiper les catastrophes naturelles. Pour convaincre le Congrès d'apporter les subsides nécessaires, des arguments économiques élémentaires sont mis en avant : l'anticipation coûte moins cher au gouvernement fédéral que les réparations. Avec un sens certain de la publicité, mais un indéniable savoir-faire, la FEMA prend en charge 348 catastrophes naturelles dans 6 500 comtés au cours des deux mandats de Bill Clinton.

18 L'élection de Bush et les événements du 11 septembre 2001 annoncent un retour en arrière. Plus que jamais, la FEMA retrouve ses prérogatives sécuritaires. Ce n'est pas un hasard si l'agence est intégrée au sein du nouveau *Department of Homeland Security*, créé pour faire face à la menace terroriste sur le sol américain. De façon révélatrice, le projet Impact est supprimé. L'agence retrouve sa structure dichotomique : une vitrine consacrée aux catastrophes naturelles, une boutique où s'affairent les conseillers de sécurité pour lutter contre le terrorisme à l'intérieur du pays. En interne, la FEMA traverse une crise profonde au lendemain de l'arrivée de Michael Brown. Selon une enquête menée par le Congrès en 2004, le moral des employés est l'un des plus bas de tout le gouvernement : 60% souhaitent partir pour un autre ministère<sup>20</sup>. Des évaluations régulières font état du retour des pratiques de favoritisme et de clientélisme. Incontestablement, la gestion des désastres naturels redevient accessoire. Un programme de simulation d'ouragan à la Nouvelle-Orléans débute en 2004 mais doit s'arrêter, faute de subventions suffisantes. Est-ce un hasard si Michael Brown estime que la prise en charge des risques naturels doit être privatisée ? C'est l'un de ses arguments de défense après le passage de l'ouragan Katrina :

« L'idée générale, selon laquelle le travail du gouvernement n'est pas de dispenser des services mais de faire en sorte qu'ils soient dispensés, est une évidence pour moi<sup>21</sup> ».

- 19 Cette redéfinition des fonctions de l'agence explique la nature de l'intervention à la fin du mois d'août 2005. La non-intervention est rationnelle, intentionnée et le prélude à une réponse sécuritaire à l'événement. Pour la direction de la FEMA, l'ouragan Katrina est plus perçu comme une menace pour la sécurité intérieure que comme une catastrophe naturelle. Sans grande surprise donc, la FEMA ralentit les possibilités d'intervention aérienne en rappelant les procédures de sécurité adoptées au lendemain du 11 septembre (nécessité d'avoir des forces de l'ordre au sol, absence d'écrans de contrôle aérien à La Nouvelle Orléans). Les médias, notamment en Europe, ont popularisé ces étranges mises en joue de médecins, de sauveteurs dans des hôpitaux dévastés par l'ouragan. Autant d'actions *a priori* incompréhensibles mais qui le deviennent si la FEMA est envisagée comme une agence strictement sécuritaire.
- 20 Toutefois, en raison de l'impossibilité d'accès aux documents, cette hypothèse demeure sans preuve. L'historien ne possède que des indices qu'il peut induire de la sélection des archives ouvertes au public et aux membres du Congrès. Le cas de la correspondance électronique de Michael Brown est intéressant. A la demande du Congrès, Brown remet mille courriers électroniques qui dévoilent son incompetence et son égocentrisme en cette période de catastrophe<sup>22</sup>. Or, comme le souligne l'enquête du Congrès, il y a des « trous » (*gaps*) importants dans cette correspondance, notamment les échanges avec son ministre de tutelle, Michael Chertoff, avec le ministre de la Défense, Donald Rumsfeld, et avec les conseillers spéciaux de la Maison-Blanche. Nul besoin d'être un historien paranoïaque pour émettre l'hypothèse que ces échanges portent principalement sur des questions de sécurité et sont protégés pour des raisons de confidentialité. Au cours des événements, la FEMA s'intéresse donc fortement à la menace sécuritaire provoquée par l'ouragan. Plutôt que de révéler ce travail réel de l'agence, la Maison-Blanche a préféré sacrifier Michael Brown en rendant publique sa correspondance électronique. La FEMA n'est rien d'autre que l'une des multiples réponses de l'administration Bush à cette société du risque permanent, qu'elle s'est attelée à construire depuis le 11 septembre 2001. Ce resserrement des fonctions de l'Etat s'est accompagné de l'abandon de ses formes traditionnelles d'intervention.

## **Katrina ou la fin de l'Etat associatif et de l'Etat social.**

- 21 Corollaire de cette réduction de l'espace de gouvernementalité, le désinvestissement de l'Etat fédéral de ses fonctions sociales et la volonté d'abandon de sa collaboration avec les Etats fédérés et les villes américaines ont été particulièrement forts au cours des deux mandats de George W. Bush. Son administration a non seulement rompu avec une tradition démocrate sociale et keynésienne, mais également avec une tradition associative défendue par son propre parti.
- 22 De façon ironique, c'est lors d'une catastrophe similaire en Louisiane, intervenue en 1927, que les Républicains réfléchissent à l'extension des pouvoirs de l'Etat. Le 22 avril 1927, suite à des appels angoissés du gouverneur du Mississippi, le président Coolidge nomme son ministre du commerce, Herbert Hoover, à la tête d'un comité spécial chargé de venir en aide aux régions sinistrées. Dans le passé, Hoover s'est illustré dans ce type d'action humanitaire, notamment en Belgique après la Première Guerre mondiale. Il espère rationaliser la politique en y imposant les principes de rationalité et d'efficacité des ingénieurs, disciples de Frederick Taylor. Pour Hoover, la crue de 1927 est l'occasion non seulement d'organiser les secours mais de reconstruire la région et de démontrer ses compétences<sup>23</sup>. Lorsque Herbert Hoover arrive en Louisiane, le bilan est inquiétant : les maisons d'un million de personnes sont détruites, l'eau recouvre 27 000 miles carrés. Par contraste avec le président Coolidge, qui refuse obstinément d'intervenir conformément à la politique traditionnelle de laissez-faire défendue par son parti et perd ainsi tout son crédit, Hoover acquiert non seulement une

stature nationale mais remporte l'élection présidentielle de 1928, notamment grâce au vote des femmes. De façon plus durable, il impose une nouvelle conception de l'Etat pour les Républicains : « l'Etat associatif »<sup>24</sup>. Cet Etat a pour objectif de favoriser la coopération entre l'Etat fédéral, les Etats fédérés et les entreprises. Nombre d'historiens ont rendu justice à Hoover d'avoir anticipé sur les réformes étatiques du New Deal de Franklin Delano Roosevelt. Cette conception de Hoover a certes disparu pendant quelques décennies à cause du triomphe du modèle social et keynésien imposée par Roosevelt, mais a été redécouverte à la fin des années 1960 avec le projet nixonien de nouveau fédéralisme, que Reagan poursuivit également à sa manière<sup>25</sup>.

23 Incontestablement, l'administration de George Bush Jr. a rompu brutalement avec cette logique associative. Au lendemain du passage de l'ouragan Katrina, Donald Rumsfeld l'a écrit dans un mémo interne auquel a eu accès un journaliste du *New York Times* :

« C'est présenté comme cela dans notre Constitution, les responsables locaux et dans les Etats doivent répondre en premier »<sup>26</sup>.

24 Cette conception motive donc les réponses pendant la gestion de la catastrophe : l'Etat fédéral n'a plus à collaborer avec les Etats et les villes mais à déléguer ses responsabilités. Les tensions entre la gouverneure Blanco et le président Bush, entre le maire Nagin et le responsable de la FEMA ont pour origine cette nouvelle donne fédérale, telle que la souhaite la Maison-Blanche. En ce sens, Katrina nous révèle un tournant important dans la pensée et la pratique des Républicains au pouvoir depuis 2000.

25 L'ouragan Katrina a enfin révélé le désinvestissement social de l'Etat, retraits qui a fait l'objet d'un consensus politique dans les années 1990<sup>27</sup>. Il fut frappant de constater la prégnance de la thématique du concept sociologique d'*underclass* dans les écrits des journalistes qui rendent compte du désastre. L'ouragan permit une redécouverte médiatique des soubassements économiques mais également socio-culturels de la pauvreté : être pauvre, c'est certes manquer d'argent, d'une voiture, mais aussi de contacts à l'extérieur, de relais dans le reste du pays. Bref, ce ne fut pas un hasard si les pauvres furent les principales victimes de la catastrophe<sup>28</sup>. Dans le domaine de la pauvreté, il y a eu un désengagement croissant depuis les années 1980 avec un consensus politique rarement remis en cause. C'est Bill Clinton en personne qui a procédé en 1996 à la plus profonde réforme de l'assistance depuis 1935 et l'adoption par Franklin Delano Roosevelt de la loi de sécurité sociale. En 1996, le Congrès vote une loi décisive qui remplace le concept de « *welfare* » par celui de « *workfare* » et instaure un double principe : une limitation dans la durée du droit à l'assistance sociale ; une contrepartie obligatoire sous forme de travaux d'intérêt général en échange de l'obtention d'allocation. La loi entérine également la réduction massive du budget fédéral alloué au programme de coupons alimentaires *Food Stamps*, leur accès étant limité à trois mois en trois ans pour les chômeurs sans enfants entre 18 ans et 50 ans. Elle supprime enfin le droit à une prestation (aide financière, mais aussi *Medicaid* et *Food Stamps*) pour les immigrants pendant leurs cinq premières années de résidence dans le pays. Au mois d'août 1996, le président Clinton signe la loi. Dans l'ensemble, les Démocrates serrent les rangs derrière leur président, en espérant que la prospérité permettra d'intégrer sur le marché du travail cette population qui ne bénéficie plus d'allocations. Seul le sénateur de New York, Daniel Patrick Moynihan, s'insurge contre le texte. Il annonce de graves émeutes dans le pays si le texte de loi est voté. Selon les estimations dont il dispose, 75% des enfants bénéficiant d'une allocation la reçoivent depuis plus de cinq années. Pour une ville comme Détroit, où 67% des enfants la touchent, les conséquences seraient désastreuses. Toutefois, le consensus politique fut tel que personne n'entendit la mise en garde de Moynihan. Dans le cadre de son projet d'*ownership society*, le président George W. Bush n'a pas remis en cause la réforme de 1996 et a tenté au contraire de privatiser les dernières formes d'intervention de l'Etat dans le domaine social. L'ouragan Katrina a rappelé

la permanence de cette *underclass*, au cœur de la société américaine et les conséquences désastreuses que ce désengagement croissant peut provoquer.

## Conclusion

- 26 Cet article a été écrit avec beaucoup de précaution méthodologique. L'ouverture des archives dans les années futures invalideront peut-être son hypothèse centrale. Ce travail a été également pensé contre ce qui représente le niveau inférieur de la compréhension historique : le procès permanent. Avant de condamner la non-intervention de l'administration de George W. Bush, il vaut mieux la comprendre comme une forme d'intervention rationnelle, intentionnelle, opérationnelle. Michael Brown fut un bouc-émissaire, fort commode, alors qu'il ne fit qu'appliquer les nouvelles orientations souhaitées par George W. Bush et son administration. A la fin du mois d'août 2005, la FEMA ne prenait plus en charge les risques naturels mais se contentait de réfléchir aux meilleurs moyens de sécuriser le pays contre des risques politiques.
- 27 Au cours des deux mandats de George W. Bush, l'Etat a tenté de privatiser un certain nombre de ses fonctions régaliennes, dans le domaine social notamment. Le concept d'autorité nationale, qui a été cruciale dans l'élaboration d'un Etat américain au cours du dix-neuvième et du vingtième siècle, a été épuré pour ne désigner plus que la sécurité nationale. L'Etat a également transféré aux autres échelles de pouvoir (Etats fédérés, villes, comtés) les responsabilités qu'il n'hésitait pas dans le passé à partager. Les événements extraordinaires du 11 septembre ont largement facilité la maturation de cette nouvelle conception. L'administration Bush a mis en place un modèle étatique proche de l'Etat-gendarme du XIXème siècle européen dans une forme épurée et militariste.
- 28 L'Etat américain est désormais un Etat sécuritaire qui souhaite se désengager de toutes les anciennes fonctions, traditionnelles dans la lignée du président Herbert Hoover, sociales et keynésiennes dans la lignée de Franklin Delano Roosevelt. Avant Hoover précisément, le président républicain Coolidge se vantait de faire une sieste, toute présidentielle, chaque après-midi pendant que le pays travaillait. Pendant la dernière semaine du mois d'août 2005, le personnel dirigeant à Washington D.C. s'est souvenu des inquiétantes vertus de la sieste présidentielle.

---

## Notas

1 L'auteur tient à remercier tous les participants à la journée d'études du 16 décembre 2005, « La Louisiane à la dérive / Louisiana Adrift » : Sara Le Menestrel, Cécile Vidal, Bruce Rayburn et Randy Sparks pour la richesse des discussions, qui m'a permis de fortement améliorer la version finale de cet article.

2 Nous avons principalement consulté les documents déclassifiés dans le cadre de la procédure d'enquête du Congrès pour comprendre le rôle véritable joué par la FEMA: House Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation and Response to Hurricane Katrina, *Hurricane Katrina: The Role of the Federal Emergency Management Agency*, 109th Congress, 2005, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 2006 et United States Congress Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, *Hurricane Katrina in New Orleans. A flooded city, a chaotic response. Hearings before the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs*, United States Senate, One Hundred Ninth Congress, first session, October 20, 2005, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 2006.

3 Voir Walter Brasch, *Unacceptable. The Federal Government's Response to Hurricane Katrina*, New York, Book Surge Publishing, 2006; Christopher Cooper, Robert Block, *Disaster Katrina: Hurricane Katrina and The Failure of Homeland Security*, New York, Time Books, 2006.

4 Cité dans Eric Lipton, Shane Scott, « Leader of Federal Effort Feels the Heat », *New York Times*, 3/09/2005, p. 1.

- 5 Hurricane Katrina Document Analysis: The E-Mails of Michael Brown, Staff Report for Rep. Charles Melancon, U.S. House of Representatives, November 2, 2005 (<http://katrinacoverage.com/2005/11/03/charlie-melancon-and-michael-browns-emails.html>).
- 6 House Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation and Response to Hurricane Katrina, Testimony of Michael Brown, *Hurricane Katrina: The Role of the Federal Emergency Management Agency*, 109th Congress, 2005, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 2006, p. 116.
- 7 E-mail from Marthy Bahamonde to Michael D. Brown, Aug. 31, 2005, (<http://katrinacoverage.com/2005/11/03/charlie-melancon-and-michael-browns-emails.html>).
- 8 House Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation and Response to Hurricane Katrina, Testimony of Michael Brown, *Hurricane Katrina: The Role of the Federal Emergency Management Agency*, 109th Congress, 2005, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 2006.
- 9 Cité dans Nils Gilman, “What Katrina Teaches about Racism” (<http://understandingkatrina.ssrc.org/Gilman>).
- 10 Voir par exemple Michael Eric Dyson, *Come Hell or High Water. Hurricane Katrina and the Color of Disaster*, New York, Basic Civitas, 2006.
- 11 Cité dans Charles Perrow, « Using Organizations: the Case of FEMA », (<http://understandingkatrina.ssrc.org/Perrow>)
- 12 Ulrich Beck, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier, 2001.
- 13 Voir Jeffrey K. Stine, « Environmental Policy During the Carter Presidency », dans Gary M. Fink et Hugh David Graham, eds., *The Carter Presidency. Policy Choices in the Post-New Deal Era*, Lawrence, Ka, University Press of Kansas, 1998, p. 179-201.
- 14 Voir Brian Balogh, “Scientific Forestry and the Roots of the Modern American State: Gifford Pinchot's Path to Progressive Reform”, *Environmental History*, vol. 7, n° 2, April 2002, p. 198-225.
- 15 David Jardini, « Out of the Blue Yonder : How RAND Diversified into Social Welfare Research, 1946-1968 », Ph.D., thèse de doctorat, Carnegie Mellon University, 1996.
- 16 Robert Ward, Gary L. Wamsley, Aaron D. Schroeder, David B. Robins, “Network Organizational Development in the Public Sector: a Case Study of the Federal Emergency Management Administration (FEMA)”, *Journal of the American Society for Information Science*, vol. 51, 2000, p. 1018–1032; Churchill Ward, Jim Vander Wall, *The COINTELPRO Papers: Documents from the FBI's Secret War against Dissent in the United States*, Boston, South End Press, 2002
- 17 Voir Sandra K. Schneider, *Flirting with Disaster. Public Management in Crisis Situations*, New York, M.E. Sharpe, 1995, p. 87-113.
- 18 Cité dans Charles Perrow, « Using Organizations: the Case of FEMA », (<http://understandingkatrina.ssrc.org/Perrow>).
- 19 National Academy of Public Administration, *Coping with Catastrophe: Building an Emergency Management System to Meet People's Needs in Natural and Manmade Disaster*, Washington D.C., 1993.
- 20 Cité dans Charles Perrow, « Using Organizations: the Case of FEMA », (<http://understandingkatrina.ssrc.org/Perrow>).
- 21 Cité dans Harris, Gardiner, “Storm and Crisis: Early Reaction”, *New York Times*, 6/09/2005, p. 31.
- 22 Hurricane Katrina Document Analysis: The E-Mails of Michael Brown, Staff Report for Rep. Charles Melancon, U.S. House of Representatives, November 2, 2005 (<http://katrinacoverage.com/2005/11/03/charlie-melancon-and-michael-browns-emails.html>).
- 23 Bruce Lohof, « Herbert Hoover, Spookesman of Human Efficiency : The Mississippi Flood of 1927 », *American Quarterly*, vol. 22, n° 3, Autumn 1970, p. 690-700.
- 24 Ellis Hawley, « Herbert Hoover, the Commerce Secretariat, and the Vision of an « Associative State » 1921-1928, *Journal of American History*, vol. 61, n° 2, June 1974, p. 116-140

25 A ce sujet, voir Clyde P. Weed, *The Nemesis of Reform. The Republican Party during the New Deal*, New York, Columbia University Press, 1994.

26 Cité dans Harris, Gardiner, "Storm and Crisis: Early Reaction", *New York Times*, 6/09/2005, p. 31.

27 Voir Romain Huret, « Le trou du *donut* ou l'inachèvement de l'État-Providence américain », dans Denis Lacorne, dir., *Les États-Unis 1880-2000*, Paris, Fayard, 2006, p. 281-294.

28 Voir Matthew Mulcahy, "Hurricanes, Poverty, and Vulnerability: An Historical Perspective" (<http://understandingkatrina.ssrc.org/Mulcahy>).

### ***Para citar este artículo***

Referencia electrónica

Romain Huret, « L'ouragan Katrina et l'Etat federal américain. Une hypothèse de recherche », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Coloquios, 2007, Puesto en línea el 08 mai 2007. URL : <http://nuevomundo.revues.org/index3928.html>

### **Romain Huret**

Maître de conférences à l'Université Lyon II. Membre du Centre d'études nord-américaines (EHESS/CNRS UMR 8168) [rhuret\[at\]ehess\[point\]fr](mailto:rhuret[at]ehess[point]fr)

### ***Licencia***

© Tous droits réservés

### ***Résumé / Abstract***

Cet article propose une hypothèse pour comprendre la non-intervention du gouvernement fédéral lors du passage de l'ouragan Katrina en Louisiane. La non-intervention est une forme d'intervention, conforme aux fonctions sécuritaires de la Federal Emergency Management Agency. Depuis sa création en 1979, la FEMA mêle une politique de lutte contre les catastrophes naturelles et contre les menaces politiques. Les administrations républicaines, notamment celles de George W. Bush Jr, ont renforcé cette dernière dimension. En août 2005, la FEMA n'est donc *plus* préparée à affronter une telle catastrophe. Katrina et ses conséquences démontrent la nouvelle conception de l'Etat et de son rôle qui prévaut à Washington D.C.

**Mots clés :** Katrina, Federal Government, Federal Emergency Management Agency, Etat-Providence

This paper brings about a hypothesis about the non-intervention of the Federal Government after the Hurricane Katrina in Louisiana. The non-intervention is indeed an intervention linked to the new security goals of the Federal Emergency Management Agency (FEMA). Since its creation in 1979, FEMA's aims have been both to fight against natural disasters and against political threats. Republican administrations, notably under George Bush Jr, had tended to reinforce the political and security goals of the agency. In August 2005, FEMA was not prepared *anymore* to face such a disaster. Katrina and its aftermath demonstrate a new vision of the State in Washington D.C.

**Keywords :** Welfare State. Associative State, Hurricane Katrina

**Licence portant sur le document :** © Tous droits réservés