

KATRINA : EXAMEN DES RAPPORTS D'ENQUÊTE Tome 1, A Failure of Initiative - U.S. House of Representatives

Patrick Lagadec

▶ **To cite this version:**

Patrick Lagadec. KATRINA : EXAMEN DES RAPPORTS D'ENQUÊTE Tome 1, A Failure of Initiative - U.S. House of Representatives. 2007. ⟨hal-00243053⟩

HAL Id: hal-00243053

https://hal.science/hal-00243053v1

Preprint submitted on 6 Feb 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

ECOLE POLYTECHNIQUE

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

KATRINA: EXAMEN DES RAPPORTS D'ENQUÊTE

Tome 1 : "A Failure of Initiative"
- U.S. House of Representative -

Patrick Lagadec

Mai 2007, deuxième version

Cahier n° 2007-07

LABORATOIRE D'ECONOMETRIE

1rue Descartes F-75005 Paris

(33) 1 55558215

http://ceco.polytechnique.fr/

mailto:lyza.racon@shs.poly.polytechnique.fr

KATRINA: EXAMEN DES RAPPORTS D'ENQUÊTE

Tome 1 : "A Failure of Initiative"
- U.S. House of Representative -

Patrick Lagadec[1]

Mai 2007, deuxième version

Cahier n° 2007-07

Résumé: Le cyclone Katrina a donné lieu, notamment, à trois grandes enquêtes : Chambre des Représentants, Maison-Blanche, Sénat. Nous proposons ici un premier travail sur le rapport de la Chambre des Représentants. Comme précédemment, sur d'autres productions de commissions d'enquête, le principe est de rendre compte des éléments les plus riches, en termes d'information factuelle, d'enseignements pour le pilotage de pareils événements. Il s'agit aussi, à chaque fois qu'il apparaîtra pertinent et possible, de tenter de prolonger la réflexion proposée pour nous préparer aux crises non conventionnelles.

Abstract: Hurricane Katrina has led to three main inquiries: House of Representatives, the White House, the Senate. This study examines the first of these reports. As previously done on other official inquiry reports, the goal is to determine and clarify the key factual finding and the most stimulating lessons for the handing and steerage of such off-the-scale events. Moreover, whenever it seems relevant, we try to extend the reflection offered by the report to help prepare for unconventional crises.

Mots clés : Katrina, Rapport d'enquête, Crises non conventionnelles, Risques hors cadre, Plans d'urgence, Simulations, Evacuations, Communications, Sécurité publique, Armée, Santé, Hôpitaux, Hébergement, Logistic, ONG

Key Words : Katrina, Official Inquiries, Unconventional Crises, Risks, Emergency planning, Simulations, Evacuations, Communications, The Media, The Military, Law Enforcement, Medical Care, Hopitals, Shelter and Housing, Charitable Organizations

Classification JEL:

[1] Directeur de Recherche, Laboratoire d'Econométrie, Ecole Polytechnique

“ **If 9/11 was a failure of imagination,**
then Katrina was a failure of initiative.
It was a failure of leadership” (p. xi)

" **Why do we continually seem to be one disaster behind?** "
(p. 359)

Sommaire

Avant-propos…… p. 3
Avertissements :
à l'adresse du lecteur français, à l'adresse du lecteur européen…… p. 7

Préface…….. p. 8

Résumé Exécutif…… p. 13

Vue d'ensemble de l'investigation…… p. 19

Arrière-plan…… p. 26

La préparation…… p. 28

L'exercice sur le cyclone Pam (2004)…… p. 34

Les levées de protection contre les crues……p. 37

L'évacuation……p. 40

Le cadre fédéral…… p. 56

La préparation de la FEMA…… p. 69

Les communications…… p. 72

Le commandement……...p. 78

L'armée…… p. 85

La sécurité publique……p. 92

Le domaine de la santé……...p. 100

L'hébergement et le relogement d'urgence……p. 116

La logistique et les contrats préalables…… p. 118

Les organisations humanitaires…… p. 126

Conclusion générale…… p. 132

Postface…… p. 136

Avant-propos

Crises : Nouvelles frontières

11-Septembre, Anthrax, 11-Mars 2003 à Madrid, Canicule 2003, Katrina en 2005 – *The Perfect Storm*. Et maintenant, l'éventualité d'une pandémie grippale.

Les sociétés complexes sont aujourd'hui confrontées à des risques et des crises de classe nouvelle, sur de multiples fronts, imbriqués. Les niveaux de gravité sont pulvérisés, les théâtres d'opérations plus larges que jamais, les cartes d'acteurs foisonnantes et illisibles, les outils de référence ne sont plus guère pertinents quand on doit traiter de véritables mutations. Les institutions, les organisations, arrivent en limite de compétence – placées de plus en plus souvent hors domaine de pilotabilité comme on le dirait d'un avion sorti de son domaine de vol.

Il convient de prendre toute la mesure des multiples franchissements de seuil dont nous sommes les témoins. [1]

- *des sauts quantitatifs* : l'événement en arrive souvent à peser aussi lourd, ou plus encore, que la somme de tous les accidents passés de même nature ;
- *la sur-complexité* : c'est la multiplication concomitante de multiples chocs, qui traversent les catégories usuelles ;
- *une expertise dépassée* : en situation, elle se trouve plongée non plus seulement dans l'incertitude, mais bel et bien dans l'ignorance ;
- *l'hyper-connectivité* : elle provoque des effets dominos inédits ;
- *la vitesse* : elle surclasse tous les dispositifs prévus. Le virus circule à la vitesse du jet, ajustant ses déplacements aux facilités offertes par les hubs tarifaires (Toronto, 2003). Les grands black-out énergétiques ont raison de la moitié d'un continent en quelque vingt secondes (USA-Canada, août 2003). Les industriels de l'informatique soulignent qu'un black-out électronique planétaire pourrait se propager en moins d'une minute. Or, on le voit à chaque grand choc, le temps de réponse des grandes institutions – sauf heureuse exception – varie de 4 jours à deux semaines pour une mobilisation initiale, dans le cas des organisations les moins mal préparées ; les autres réagissent encore plus lentement – voire ne réagissent tout simplement pas ;
- *des crises de texture* : ce ne sont plus des installations spécifiques, ni même des infrastructures critiques qui sont en jeu, mais bien les textures profondes de nos sociétés, de type organique, avec leurs couplages et maillages serrés, leurs interdépendances cachées (cela fut notamment documenté de façon magistrale par Eric Klinenberg sur la canicule à Chicago en 1985[2]) ;
- *des crises de conviction* : les vraies vulnérabilités ne procèdent plus de simples considérations techniques, mais des cultures de nos sociétés face aux risques, de leurs

---

[1] Patrick Lagadec : "Crisis Management in the Twenty-First Century, "Unthinkable" Events in "Unthinkable" Contexts", in Dynes, Quarantelli, Rodriguez, *Handbook of Disaster Research*, Springer, September 2006 ; H. Quarantelli, A. Boin, P. Lagadec : "Trans-System Ruptures: The New Disasters and Crises of the 21st Century and the Implications for Planning and Managing", in R. Dynes, H. Quarantelli, H. Rodriguez, *Handbook of Disaster Research*, Springer, September 2006 ; Patrick Lagadec and Erwann Michel-Kerjan : « A New Era Calls for a New Model », *International Herald Tribune*, November 1, 2005.

[2] Eric Klinenberg, *Heat Wave, A Social Autopsy of Disaster in Chicago*, Chicago, The University of Chicago Press, 2002.

convictions, et de la façon dont elles formulent leurs peurs ou leurs volontés de relever les défis de leur histoire ;

- *des crises de leadership*, enfin : dès lors que les règles habituelles ne fonctionnent plus, le "management" ne peut plus suffire. Il faut redonner sens, vision, direction, cohérence à des ensembles soudains emportés dans des turbulences non prévues dans nos scripts de référence. Sans céder aux illusions et aux dangers de l'homme providentiel, il convient cependant de remettre les dirigeants en responsabilité.

Le caractère dominant de ces chocs "hors-cadre" est d'abord la confrontation à "*l'inconcevable*". Non que les phénomènes en jeu soient par nature impossibles à comprendre ou à imaginer, mais parce que les acteurs restent prisonniers de visions, de cloisonnements, d'interdits, de modes d'action, qui n'ont pas été pensés pour un monde où dominent la surprise, la mutation et le chaotique.

Les acteurs sont violemment projetés dans un autre espace. Leurs repères sont soudainement inappropriés. Et lorsque la stratégie est prise en défaut, les défaillances tactiques se multiplient. Davantage : le fossé entre les repères habituels et les réalités à traiter est tel que les opérateurs subissent d'emblée un phénomène aux conséquences majeures mais le plus souvent ignoré : une *tétanisation* qui bloque les intelligences, la recherche de solutions nouvelles, la capacité d'écoute, la volonté de coordination, et même la simple application des savoir-faire habituels. Après-coup, toute analyse "au fil de l'eau" ne fait qu'enregistrer des motifs de consternation sur le mode : « Comment autant de gens ont-ils pu faire montre d'une aussi faible capacité de réaction ? ».

Ces difficultés critiques conduisent au déclenchement d'une dynamique funeste : le désarroi des décideurs, la défiance des citoyens, le découplage entre gouvernés et gouvernants. Ce fut ainsi le "cyclone" de Madrid en mars 2004 qui emporta le gouvernement Aznar. Ou le cri, après Katrina : "Nous avons été abandonnés », « This is not America ! ».

Aucune formule magique – y compris même la référence rituelle au "partenariat public/ privé"– ne permet de contourner l'obstacle. Le diagnostic doit être pleinement accepté : pour affronter les grandes crises actuelles, faites de discontinuités déconcertantes et de dynamiques chaotiques (fondamentalement exclues de nos logiques managériales, y compris dans le domaine de la gestion des désastres) de nouvelles références intellectuelles, organisationnelles et culturelles doivent être construites. [3] De nouveaux outils sont à penser et à développer. [4]

Les questions sont foisonnantes :

- Quels décalages de compréhension et de pilotage pénalisent la gestion des crises ?
- Quelles pesanteurs historiques et culturelles, quelles routines, donnent leur force à ces décalages ?
- Quels sont les meilleurs enseignements de l'expérience pour une anticipation et un traitement de ces défis "hors-cadre"?

---

[3] Patrick Lagadec: "The Borderline of Chaos", *Crisis Response*, Vol 2, Issue 3, June 2006, p. 62-63. http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/062-063_crj2_3_lagadec.pdf
Michel Nesterenko and Patrick Lagadec "Complexity and chaos", *Crisis Response*, vol. 3, issue 1, December 2006, pp. 62-64. http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/Crisis_nester.pdf

[4] Pierre Béroux, Xavier Guilhou, Patrick Lagadec: "Implementing Rapid Reflection Forces", *Crisis Response*, vol. 3, issue 2, pp. 36-37. http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/Implementing_Rapid_Reflection_Forces.pdf

- Quelles initiatives bien précises peut-on lancer à court terme, pour apprendre et consolider organisations et systèmes face aux menaces de crises majeures ?
- Quels nouveaux rapports public/privé développer en vue de ces environnements ?
- Quelles répartitions et organisations de compétences entre les étages locaux, régionaux, nationaux, continentaux, intercontinentaux ?
- Quelles formations des décideurs et futurs décideurs mettre sur pied pour traiter de réalités aussi surprenantes et instables ? [5]
- Quelles préparations de tous les autres acteurs parties prenantes, ONG, élus locaux, syndicats, experts, citoyens – puisque ces crises de textures ne peuvent être traversées sans implications collectives puissantes ?

Tirer le meilleur des grands rapports d'enquête – le cas Katrina

L'importance de l'événement Katrina oblige à une réflexion en profondeur sur l'épisode et ses enseignements. Les angles d'interrogation comme les méthodes d'analyse à solliciter sont multiples, reflétant la complexité du phénomène et des questions qu'il pose.

Pour notre part, nous avons engagé la démarche, avec l'appui de la Direction du Contrôle des risques d'EDF – sous l'impulsion de Pierre Béroux.[6] En équipe, nous sommes rendus[7] à La Nouvelle-Orléans et dans le Mississipi (février 2006). Pour rencontrer les grands opérateurs du domaine de l'électricité, des télécommunications, de l'eau, des services postaux, des transports aériens et portuaires ; des responsables de médias, la Croix-Rouge – et explorer avec eux les leçons essentielles qu'ils retiennent de Katrina. Cette mission sur le terrain a été complétée par d'autres interviews et séminaires à Washington (mars, avril 2006), et a conduit à un premier rapport. [8] Une nouvelle mission[9] à La Nouvelle-Orléans a permis de nouvelles

---

[5] Patrick Lagadec : "Enseigner la question des crises : Enjeux, Obstacles, Initiatives", *Cahiers du Laboratoire d'Econométrie*, janvier 2007, Ecole Polytechnique.http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/2007-01.pdf

[6] Soucieuse de toujours rester en phase avec les défis de notre temps, EDF a pour politique de rechercher systématiquement les leçons des grands événements qui tranchent avec le quotidien. Ainsi :

- La crise du verglas au Québec en 1998, qui a donné des leçons stratégiques immédiates pour le traitement des grandes tempêtes en Europe en décembre 1999 – http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/Lagadec_PS_49.pdf).
- La crise du SRAS à Toronto en 2003 – dans l'optique d'une pandémie grippale. Voir : Patrick Lagadec, William Dab : "Pilotage d'activités vitales en univers imprévisible – Les grands opérateurs de réseaux et le risque de pandémie : Mission Toronto – Enseignements du Sras, préparation à la pandémie grippale, 10-14 octobre 2005", Electricité de France, Direction du Contrôle des Risques, 10 Novembre 2005 http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/EDF_Pandemie_Grippe_Toronto.pdf
- Le cyclone Katrina et les grands réseaux, voir note 7.

[7] La mission comprenait : Xavier Guilhou (XAG Conseil), Daniel Madet (EDF), Jean-Pierre Roche (Aéroports de Paris), Erwan Lagadec (Harvard University). La mission fut en outre appuyée par l'Amiral Alain Oudot de Dainville, Chef d'état-major de la Marine, le Préfet Christian Frémont, Préfet de la Zone de Défense Sud ; et, aux Etats-Unis, par son Excellence Jean-David Levitte, Ambassadeur de France, et par Pierre Lebovics, Consul Général de France à La Nouvelle-Orléans.

[8] Xavier Guilhou, Patrick Lagadec, Erwan Lagadec : "Les Grands Réseaux Vitaux et Katrina, enseignements sur les crises hors-cadre et leur pilotage". Dans le cadre d'une mission Electricité de France, à la demande de Pierre Béroux, Directeur du Contrôle des Risques.
http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/EDF_Katrina_Rex_Faits_marquants.pdf
Voir aussi Patrick Lagadec et Xavier Guilhou: "Katrina - Quand les crises ne suivent plus le script", *Préventique-Sécurité*, n° 88, Juillet-août 2006, pp. 31-33. http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/PS88_Katrina_ok.pdf

[9] Avec l'appui et de la Direction du Contrôle des Risques d'EDF et de l'IRGC – International Risk Governance Council, Genève, http://www.irgc.org/irgc/.

rencontres, ou des approfondissements, notamment avec le "patron" des Coast Guards[10] locaux, le Captain Paskewich[11] (mars 2007).

Une autre voie d'examen, et c'est celle qui a conduit à ce travail, consiste à analyser en profondeur les grands rapports d'enquête. C'est là pour nous une pratique habituelle[12], qui répond à plusieurs objectifs : tirer tout le parti de ces volumineux documents, d'une très grande richesse factuelle ; explorer de nouvelles lignes d'analyse, au-delà de ce qu'ont pu faire les commissions d'enquête. Et mettre ces réflexions au service du plus grand nombre : décideurs, experts, chercheurs, journalistes, étudiants.

Le cyclone Katrina, a donné lieu à de très nombreuses analyses, et notamment à trois grands rapports d'enquête. Celui de la Chambre des Représentants[13], celui de la Maison-Blanche[14], celui du Sénat[15].

Nous proposons ici un premier travail sur le rapport de la Chambre des Représentants, le premier publié. Nous suivrons le rapport chapitre après chapitre. Pour chacun, nous retenons les passages qui nous sont apparus les plus intéressants en termes d'information, et les plus stimulants pour la réflexion générale sur les nouvelles grammaires de crise. Nous reprenons les passages essentiels du rapport original, en anglais, sous des titres et avec des commentaires qui permettent une lecture plus ciblée. À chaque fois que cela nous a est apparu pertinent, nous avons tenté un essai de réflexion permettant d'entraîner à l'examen et au pilotage des situations hors-cadre.

Le travail qui suivra, sur les autres rapports d'enquête (Maison-Blanche, Sénat) et sur les multiples ouvrages désormais publiés, conduira à enrichir encore, et sans doute à infléchir, nombre d'observations ici proposées. Les retours sur cette **deuxième version** seront précieux pour améliorer et corriger la réflexion dans sa forme actuelle.

---

[10] Nous prenons la liberté de mettre un pluriel sur ce collectif en anglais.

[11] Vidéo : "Katrina and the US Coast Guard", Captain Frank M. Paskewich, PE, Commanding Officer, Captain of the Port, talking to Xavier Guilhou, Caroline Guilhou, Patrick Lagadec, New Orleans, 9 March 2007 — programme de retour d'expérience sur les crises hors-cadre à l'échelle internationale conduit par Pierre Béroux, Directeur du Contrôle des Risques d'Electricité de France, mission confiée à Patrick Lagadec et Xavier Guilhou.(1h16mn)

[12] P. Lagadec : "La canicule de l'été 2003. Auscultation des rapports d'enquête", in "Retour sur les rapports d'enquête et d'expertise suite à la canicule de l'été 2003",cahiers du GIS Risques Collectifs et Situations de Crise, Claude Gilbert et Isabelle Bourdeaux Editeurs, CNRS et Maison des Sciences de l'Homme-Alpes, n°4, Mai 2005, pp. 17-200. http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/retoursurenquetescanicule.pdf
P. Lagadec : "Le rapport de la Commission d'enquête britannique sur l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB) au Royaume-Uni entre 1986 et 1996", Cahiers du GIS Risques Collectifs et Situations de Crise, n°1, juillet 2001, 170 pages. http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/retour_ESB.pdf

[13] *A Failure of Initiative*, Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina, US House of Representatives, US Government Printing Office, 15 February 2006, 362 p. + Annexes).

[14] *The Federal Response to Hurricane Katrina – Lessons Learned*, The White House, 23 February 2006 (217 p).

[15] *Hurricane Katrina – A Nation Still Unprepared*, Report of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, United States Senate, Washington, DC., May 2006 (749 p.).

Avertissements

À l'adresse du lecteur français

Lors des émissions de radio et télévision consacré à Katrina, aux mois d'août-septembre 2005, nombre d'intervenants, experts ou commentateurs ont glosé sur le thème : « Les Américains ont trop de problèmes avec leur système fédéral et leur pauvre organisme de sécurité civile, la FEMA. Nous, nous avons un système centralisé, les préfets et les plans Orsec ». Pareils commentaires sont tout à la fois stupides et indécents. Nous travaillons ici sur un désastre qui a touché une superficie égale à la moitié du territoire français, avec perte totale de tous les services vitaux, et impossibilité de reconstruction à court terme.

La seule attitude responsable est de commencer par écouter le cas et ses difficultés. En nous interrogeant en premier lieu sur ce qui sort de nos cadres de référence. Sauf à signer par avance nos propres capitulations en cas de phénomène également hors-cadre qui pourrait toucher notre pays, ou l'Europe. Les capacités dont nous avons fait montre lors de l'épisode de la canicule 2003 – 20 000 morts en France, 70 000 en Europe – devraient nous inciter à quelque prudence. Nous engager à un nouveau regard scientifique sur ces enjeux, à une véritable mobilisation stratégique des dirigeants, dans tous les secteurs.

À l'adresse du lecteur européen

Un ouvrage est actuellement en cours de rédaction et qui paraîtra à l'automne 2007. Il prend l'ouragan Katrina et vient le superposer sur le nord de l'Europe : nord de la France, sud-est de l'Angleterre et notamment Londres, Belgique, Pays-Bas. Dans l'attente de sa parution, on pourra lire le présent travail relatif à Katrina, et s'interroger sur ce que serait la réactivité de l'Union Européenne en cas de phénomène de cette nature, sur la préparation des dirigeants, des réseaux vitaux, des ONG, des médias, à un choc de ce niveau de difficulté. Là encore, il serait bien présomptueux de partir de l'idée que, de ce côté de l'Atlantique, nous avons tout ce qu'il faut pour anticiper, réagir et reconstruire.

PRÉFACE

Termes de référence : ausculter les failles d'exécution
— *attention, piège stratégique*

La mission confiée à la Commission d'enquête, le Select Committee, est d'examiner la préparation et la réponse publique relative au cyclone Katrina :

> "On September 15, 2005, the House of Representative approved H. Res. 437, which created the Select Bipartisan Committee to investigate into the Preparation for and Response to Hurricane Katrina. According to the resolution the Committee was charged with conducting a "full and complete investigation and study and to report its finding to the House not later than February 15, 2006, regarding –
> (1) the development, coordination, and execution by local, State, and Federal authorities of emergency response plans and other activities in preparation for Hurricane Katrina;
> (2) and (2) the local, State, and Federal government response to Hurricane Katrina". (p. ix)

La tonalité générale de l'énoncé de la mission, même s'il faut la prendre avec souplesse, est d'un grand classicisme. Elle est certes intéressante, car clarifier ces éléments de base est indispensable. Mais elle a ses limites. Elle est en effet clairement inscrite dans une approche plus tactique que stratégique. La question est d'abord de voir dans quelle mesure les plans et dispositifs prévus ont été actionnés puis appliqués par les acteurs ; et non de s'interroger prioritairement sur la pertinence ou non des approches, hypothèses, visions, cadres de pensée, qui soutiennent les plans, les habitudes opérationnelles des acteurs ; sur les problèmes stratégiques de fond, et en rupture, soulevés par Katrina.

Si d'aventure le problème est un décalage entre, d'une part, les dispositifs et nos cultures de fond et, d'autre part, les défis à relever, les termes de la mission ne sont pas adéquats. Quand on en arrive aux risques d'aujourd'hui et aux fiascos que l'on enregistre, c'est que la défaillance opérationnelle n'est plus le seul horizon à examiner ; c'est qu'il y a rupture théorique.

Mais c'est précisément ce saut qu'il nous est difficile d'opérer, car il obligerait à un travail intellectuel exigeant, à des remises en cause douloureuses, au deuil d'un sentiment de toute puissance qui s'impose d'autant plus férocement que chacun ressent la profondeur des enjeux et sans doute même aussi la proximité de tests majeurs. [16]

Il aurait été crucial de réfléchir plus avant aux termes de la mission, et de lui donner une tout autre envergure.

---

[16] C'est là un problème de chaque époque confrontée à des ruptures.
Quand, en Août 14, Joffre et son Grand Quartier Général virent l'enfoncement de plus en plus évident du front français, il ne fut jamais question de s'interroger sur la pertinence du Plan XVII, mais seulement de déplorer l'incapacité des généraux censés le mettre en œuvre. Leur manque « d'élan », ancrage ultime de la doctrine française de l'offensive à outrance, était la raison « évidente » de leurs échecs devant les armées allemandes. (Barbara Tuchmann, *The Guns of August,* Ballantine Books, New York, 1962).
En 1940, le caractère expéditif de la défaite ne permit même pas de s'interroger, tout au moins dans les états-majors : « Beaucoup d'erreurs diverses, dont les effets s'accumulèrent, ont mené nos armées au désastre. Une grande carence, cependant, les domine toutes. Nos chefs ou ceux qui agissaient en leur nom n'ont pas su penser cette guerre. En d'autres termes, le triomphe des Allemands fut, essentiellement, une victoire intellectuelle, et c'est peut-être ce qu'il y a eu en lui de plus grave." (Marc Bloch : *L'Étrange défaite*, Folio Histoire, Gallimard, 1990, p. 66).

Principe méthodologique : les faits conduisent d'eux-mêmes à la connaissance
— *attention, piège théorique*

Les questions que s'est posé le Comité ne manquent pas d'acuité : Pourquoi un tel manque de vision de l'ensemble du théâtre d'opération ? Pourquoi de telles failles dans l'évacuation ? Pourquoi des aides aussi lentes à arriver ? Pourquoi autant de confusion et de rumeurs ? Et en définitive : Pourquoi un aussi pauvre résultat pour un désastre aussi parfaitement annoncé ?

> "Our mandate was clear: gather facts about the preparation for and response to Katrina, at all levels of government. Investigate aggressively, follow the facts wherever they may lead, and find out what went right and what went wrong. Ask why coordination and information sharing between local, state, and federal governments was so dismal.
>
> - Why situational awareness was so foggy, for so long.
> - Why *all* residents, especially the most helpless were not evacuated more quickly.
> - Why supplies and equipment and support were so slow in arriving.
> - Why so much taxpayer money aimed at better preparing and protecting the Gulf coast was left on the table, unspent or, in some cases, misspent.
> - Why the adequacy of preparation and response seemed to vary significantly from state to state, county to county, town to town.
> - Why unsubstantiated rumors and uncritically repeated press reports – at times fueled by top officials – were able to delay disrupt, and diminish the response.
> - And why government at all levels failed to react more effectively to a storm that was predicted with unprecedented timeliness and accuracy." (p.ix)

Gather the facts, follow the facts… Comme c'est rituellement le cas dans tout rapport d'enquête anglo-saxon, il est précisé d'entrée que le plus essentiel était de suivre les faits, de rechercher les faits, d'assembler les faits – selon le principe que « les faits, eux, ne mentent pas ». Certes, c'est là une attitude première qu'il faut louer, si l'on veut éviter de se perdre dans des considérations rapidement oiseuses, et des évitements plus que suspects dans l'examen des lieux, avec tout ce que cela peut comporter de protection pour tel ou tel. Mais on ne peut manquer de regretter, tout de même, l'absence de mention explicite de la nécessité de cadres d'analyse, qui seuls permettent d'aller chercher « les faits », et de faire parler ces « faits » précisément. La prétention à un accès direct aux « faits » est rapidement suspecte, elle aussi. Comme le soulignait Goethe, « tout fait est déjà une théorie ».

La remarque théorique vaut d'autant plus que l'on se trouve en situation de rupture où de nouveaux cadres d'interprétation s'avèrent indispensables, où les « faits » ne sont plus bien intelligibles dans les grilles du passé, celles que l'on tient pour des données naturelles n'appelant aucune réflexion.

Quand le phénomène, comme dans le cas de Katrina, est à ce point hors-cadre, que le fiasco est d'une telle envergure, il devrait être évident que la clé de compréhension ne sera pas uniquement obtenue par l'accumulation des « faits ». Il aurait été indispensable de poser d'entrée de jeu la nécessité de questionnements fondamentaux, bien au-delà du seul recensement factuel, et des litanies de consternations qui marquent la plupart des grands rapports de ce type. Il ne s'agit certes pas de partir dans de grandes envolées en oubliant les faits. Mais on ne saurait se contenter d'une accumulation d'observations atomisées pour passer les caps qui sont désormais devant nous.

Ne pouvant concevoir qu'elle se trouve devant une véritable question théorique – une rupture dans l'ordre des catastrophes et de nos principes organisationnels, désormais dépassés – la

Commission ne dispose pas des moyens de sa quête. Elle pourra recueillir des tombereaux de faits et de chiffres, elle risque de ne pas pouvoir parvenir aux enjeux essentiels, quel que soit le côté herculéen de l'entreprise de recherche de faits et de chiffres. [17]

Cependant, pour faire preuve de prudence comme de respect, comme on le voit souvent outre-Atlantique, l'acharnement à vouloir renseigner et comprendre, par mille et une interrogations, finit peut-être par limiter le problème que nous soulevons.

Travaux d'Hercule
— attention, où est l'intelligence embarquée ?

C'est là un trait caractéristique des grands travaux engagés par les Commissions d'enquête parlementaires : elles se donnent l'ambition et les moyens d'un travail à la hauteur de la mission.

> "Our report marks the culmination of 9 public hearings, scores of interviews and briefings, and the review of more than 500,000 pages of documents" (p. x)

On serait pourtant en droit de s'interroger, comme je l'ai fait à propos des enquêtes menées par le Parlement français : ces commissions, qui s'engagent dans de tels travaux, songent-elles à réfléchir plus avant sur leurs méthodes, leurs présupposés théoriques et cadres d'analyse, les connaissances déjà acquises sur ces sujets ? [18]

Le risque est qu'elles en restent à l'accumulation de regrets, de consternations, qui, n'allant pas au-delà de l'étonnement indigné, finiront par manquer leur cible.

---

[17] L'analyse d'Henry Kissinger du déclenchement de la guerre de 1973 contre Israël et des failles de pilotage est à cet égard particulièrement intéressante :
« Chaque responsable politique connaissait tous les faits. Les Israéliens surveillaient les mouvements de chaque unité syrienne ou égyptienne. Le plan d'attaque général avait été assez bien compris – tout particulièrement celui des Syriens. Ce que personne n'avait saisi – ni les producteurs ni les consommateurs de renseignements – c'était que les Arabes allaient mettre ce plan en œuvre. La conception que nous avions de la rationalité nous empêchait de prendre au sérieux l'idée que quelqu'un allait déclencher une guerre impossible à gagner, pour restaurer le respect de soi de son peuple. Nous n'avions pas les moyens de nous prémunir contre nos idées préconçues ou celles de nos alliés. […] La faille était d'ordre intellectuel ; elle n'avait rien à voir avec la bonne marche des services. […] Certes, il y avait des questions qui ne demandaient qu'à être posées pour nous conduire au cœur du sujet. Mais personne ne se les posa […]. Les responsables politiques ne peuvent s'abriter derrières leurs analystes quand ils n'ont pas compris l'essentiel d'une affaire. Ils ne peuvent jamais avoir tous les faits en leur possession, mais ils ont le devoir de poser les questions adéquates. Tel fut notre véritable échec, en cette veille de guerre au Moyen-Orient. Nous en étions venus à trop de complaisance envers nos propres présomptions. Nous savions tout, mais nous ne comprenions pas suffisamment les faits. Et c'est aux plus hautes instances – compris moi-même – qu'incombe la responsabilité de cette erreur. »
Henry Kissinger : *Les Années orageuses*, tome 3, Ed. Fayard, 1982, p. 530-538.

[18] Ainsi, Amy K. Donahue et Robert V. Tuohy ont publié une critique quelque peu acerbe du rapport publié par la Maison-Blanche, à partir de l'idée que tout ce qui a été mis en avant est d'une grande banalité pour les experts du domaine des urgences et des crises. Revenant plus précisément sur la conférence de presse organisée pour la publication de ce rapport, les auteurs soulignent sans ménagement : "The lessons Towsend [Assistant to the President for Homeland Security and Counterterrorism] called out in her briefing concerned planning, resource management, evacuation, situational awareness, communications, and coordination. No one in the emergency response community was surprised. We know these are the problem areas. We knew they would be before Katrina hit the Gulf coast. Why? Because we identify the same lessons again and again, incident after incident".
Amy K. Donahue and Robert V. Tuohy, Lessons We Don't Learn : A Study of the Lessons of Disasters, Why We Repeat Them, and How We Can Lean Them", *Homeland Security Affairs*, Vol. II, N° 2, July 2006. http//www.hsaj.org

Diagnostic sans appel : un fiasco national, qui exige un National Action Plan
– attention, la réponse est alléchante mais elle est bien légère

La Commission ne cache pas la profondeur du mal, l'ubiquité de la faillite, le caractère inacceptable de la débâcle.

> "Our investigation revealed that Katrina was a national failure, an abdication of the most solemn obligation to provide for the common welfare. At every level – individual, corporate, philanthropic, and governmental – we failed to meet the challenge that was Katrina. In this cautionary tale, all the little pigs built houses of straw" (p. x)
>
> "Of all we found along the timeline running from the fictional Hurricane Pam to the tragically real devastation along the Gulf coast, this conclusion stands out: A National Response Plan is not enough. What's needed is a National Action Plan."
>
> "Not even the perfect bureaucratic storm of flaws and failures can wash away the fundamental responsibility to protect public health and safety". (p. x)

Mais, tout de suite, on s'agrippe à la première et la seule branche considérée : il faut un plan national, un plan d'action, un plan pragmatique.

Certes, il est utile de disposer d'un plan ; certes, c'est avec raison que l'on exige, au-delà de la lettre, une réelle capacité d'action – en prônant, comme le veut le mot rituel outre-Atlantique, le *planning* plus que le *plan*. Mais ce passage si direct entre le constat d'une annihilation et le remède du National Action Plan est bien trop rapide. Si tous les fronts ont été enfoncés, et de façon aussi foudroyante, c'est que des raisons de fond existent qui ne peuvent être traitées par un simple nouveau plan ou appel, même vibrant, à plus de capacité d'action.

La question qu'il aurait fallu identifier et poser clairement était celle des limites de nos cultures, de nos systèmes, de nos plans, pour assurer ce devoir de protéger la santé et la sécurité de la nation ; celle des réinventions fondamentales à opérer pour retrouver des compétences face à des risques qui échappent à nos épures de référence.

Litanie de défaillances, exigence de responsabilité
— attention, le constat est incisif, mais il faudra davantage

Le constat ne manque ni d'élan ni de panache : une cascade d'erreurs, d'absurdités, ingrédients véritables d'une soupe d'acronymes, d'organigrammes, de schémas, aussi vides que trompeurs, pour le présent comme pour l'avenir.

> "In many respects, our report is a litany of mistakes, misjudgments, lapses, and absurdities all cascading together, blinding us to what was coming and hobbling any collective effort to respond. […]
>
> Over the past several months, we have become more than familiar with the disaster declaration process outlined in the Strafford Act. We understand the goals, structure and mechanisms of the National Response Plan. We've digested the alphabet soup of "coordinating elements" established by the Plan: The HSOC (Homeland Security Operation Center) and RRCC (Regional Response Coordination Center); JFOs (Joint Field Offices) and PFOs (Principal Federal Officials); the IIMG (Interagency Incident Management Group); and much more.
>
> But the American people don't care about acronyms or organizational charts. They want to know who was supposed to do what, when, and whether the job got done. And if it didn't get done, they want to know how we are going to make sure it does the next time." (p. x)

Mais, pour que la prochaine fois on évite ces amoncellements d'absurdités, il faudra davantage que de la consternation. Il ne suffira pas d'avoir posé qui est en charge de quoi. Il faudra avoir relevé le défi fondamental, celui du décalage entre les risques et crises qui désormais s'imposent à nous et l'univers global de nos références d'action.

Des changements fondamentaux nécessaires
— attention, c'est là le point crucial, mais il ne sera pas le fil rouge de l'enquête

La Commission le pose finalement : des changements fondamentaux sont nécessaires en matière de gestion des désastres. Si ces désastres ne rentrent plus dans nos plans, il nous reste à réinventer nos logiques d'action.

> "Many government officials continue to stubbornly resist recognizing that fundamental changes in disaster management are needed. This report illustrates that we have to stop waiting for the disaster that fits our response plan and instead design a scalable capacity to meet whatever Mother Nature throws at us." (p. xi)

Cette réflexion est cruciale : il faut partir non de notre système de réponse, mais des défis qui nous sont jetés. Et ce en dépit de résistances acharnées que soulève pareil questionnement.

Le tocsin
— attention, la Commission ne parvient pas à dépasser le pathétique

La Commission ne mâche pas ses mots, comme si elle inversait la formule de Churchill. Comment a-t-on pu être aussi mauvais sur un désastre aussi bien annoncé ?

> "It's not enough to say, "We wouldn't be here if the levees had not failed". The levees *did* fail, and government and other organizations failed in turn – in many, many ways.
>
> It remains difficult to understand how government could respond so ineffectively to a disaster that was anticipated for years, and for which specific dire warnings had been issued for days. This crisis was not only predictable, it was predicted.
>
> If this is what happens when we have advance warning, we shudder to imagine the consequences when we do not. Four and a half years after 9/11, America is still not ready for prime time.
>
> This is particularly distressing because we know we remain at risk for terrorist attacks, and because the 2006 hurricane season is right around the corner. With this report we hope to do our part to enhance preparation and response.
>
> With Katrina, there was no shortage of plans. There were plans, but there was not enough plan-*ning*. Government failed because it did not learn from past experiences, or because lessons thought to be learned were somehow not implemented. **If 9/11 was a failure of imagination, then Katrina was a failure of initiative. It was a failure of leadership**" (p. xi)

Mais le rapport ne fait pas le saut nécessaire. Au lieu de partir sur la piste d'une mutation vitale en matière d'analyse et de réponse, il poursuit par une dernière condamnation générale – ce qui est certes bien mérité. Il en reste à cette différentiation trop passe-partout entre « plan » et « planning », au constat que l'on n'a pas su tirer les leçons du passé. Certes, ce n'est pas faux, mais le problème est de savoir anticiper l'avenir. La Préface se referme sur de magnifiques envolées, mais ne pose pas vraiment les lignes d'horizon des batailles du futur, sur lesquelles nous sommes d'ores et déjà convoqués.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Une défaillance généralisée des institutions officielles
— *mais l'impuissance à aller au-delà du constat consterné*

La toute première phrase du rapport est un jugement implacable : les défaillances sont à tous les niveaux de l'exécutif, et ces défaillances ont sérieusement miné les efforts héroïques de ceux qui étaient au front, des organisations privées, des individus, des associations, etc.

> "The Select Committee identified failures at all levels of government that significantly undermined and detracted from the heroic efforts of first responders, private individuals and organizations, faith-based groups, and others" (p. 1)
>
> "We salute the exceptions to the rule, or, more accurately, the exceptions that proved the rule". (p. 1)

Une question grave se pose aujourd'hui : y a-t-il des raisons fondamentales expliquant que les institutions les plus exposées à la défaillance soient les grandes institutions publiques, et en premier lieu celles qui concourent à l'Exécutif ? Certes, l'observation de la difficulté rencontrée par les grandes organisations centrales à apporter plus d'aide que de confusion dans les situations de grande catastrophe a depuis longtemps été faite dans la littérature. Mais on doit s'interroger bien plus avant désormais : nos institutions publiques sont-elles fondamentalement dépassées par ces défis de sécurité de très grande ampleur, qui surgissent dans un monde chaotique ? Si tel est le cas, alors nous sommes placés devant une obligation non plus de dénonciation, de correction, mais bien de réinvention. En l'état actuel de nos analyses et pratiques, nous n'apparaissons pas en mesure de forger les concepts, les visions, les stratégies nouvelles indispensables. Nous restons en deçà de l'obstacle.

Une guerre de retard en matière de traitement de l'information
— *mais la défaillance d'information ne peut être considérée comme LA cause du fiasco*

La Commission met en exergue un paradoxe : en dépit de prodigieux moyens d'information et de communication, le fiasco Katrina a montré l'incapacité du système à apporter en temps en en heure, aux endroits voulus, l'information voulue. Elle souligne même une rupture de fond, en utilisant une image désormais courante[19] : des logiques d'action héritées de l'âge analogique, alors que nous sommes passés à l'âge numérique. Et les grands appareils apparaissent les plus touchés par ce mal.

> "The preparation for and response to Hurricane Katrina show we are still an analog government in a digital age. We must recognize that we are woefully incapable of storing, moving, and accessing information – especially in times of crisis.
>
> Many of the problems we have identified can be categorized as "information gaps" – or at least problems with information-related implications, or failures to act decisively because information was sketchy at best. Better information would have been an optimal weapon against Katrina. Information sent to the right people at the right place at the right time. Information moved within agencies, across departments, and between jurisdictions of government as well. Seamlessly. Securely. Efficiently.
>
> Unfortunately, no government does these things well, especially big governments.

[19] Déjà utilisée, par exemple, lors du black-out électrique du 14 août 2003, pour expliquer le pauvre état du réseau électrique américain. *The New York Times*, Friday, 15 August, 2003.

> The federal government is the largest purchaser of information technology in the world, by far. One would think we could share information by now. But Katrina again proved we cannot ". (p. 1)

Court ici, implicitement, l'idée selon laquelle il n'y a pas de problème conceptuel de fond. Le problème grave, c'est la défaillance dans les flux d'information. Si de la bonne information est acheminée aux bons endroits et aux bonnes personnes, alors les réponses voulues sont apportées – tel semble être finalement l'argument. Et cette fausse évidence est d'autant mieux perçue comme évidence indiscutable que le style adopté a les atours les plus exquis : "Information sent to the right people at the right place at the right time".

Mais la rhétorique, certes élégante et familière, ne doit pas anesthésier la réflexion. Dans nombres de crises graves, les états-majors avaient bien l'information ; le problème était qu'il leur manquait les cadres d'interprétation pour en saisir la signification, les principes d'action pour engager des réponses pertinentes. On observe d'ailleurs régulièrement que toute information qui ne cadre pas avec l'univers conceptuel et opérationnel des états-majors est instinctivement rejetée – alors que, précisément, le problème posé par une information qui ne « cadre » pas devrait être immédiatement saisi comme un signal d'alerte majeur.

Le fiasco ne tient pas à cette seule dimension de l'information insuffisante, mais à un gap fondamental qui oblige à un réexamen systémique en profondeur.

Plusieurs causes au fiasco
– mais le rapport ne dépasse pas la consternation

Le rapport fournit une gerbe d'explications fortes pour cerner le fiasco : manque d'imagination, d'initiative, de leadership, de coordination, d'anticipation, de vigilance, de flexibilité, d'agilité, de préparation etc. Il redit les motifs de consternation, décidément stupéfiants : le désastre était annoncé depuis longtemps, une alerte très précise avait été donnée avec cinq jours de préavis. Il dresse à nouveau un constat d'impuissance générale : des intervenants locaux dépassés, un Plan National de réponse inadéquat.

> "We reflect on the 9/11 Commission's finding that "the most important failure was one of imagination". The Select Committee believes Katrina was primarily a failure of initiative. But there is, of course a nexus between the two. Both imagination and initiative – in other words, leadership, require good information. And a coordinated process for sharing it. And a willingness to use information – however imperfect or incomplete – to fuel action." (p. 1)
>
> "No one anticipated the degree and scope of the destruction the storm would cause, even though many could and should have.
>
> The failure of local, state and federal governments to respond more effectively to Katrina –which had been predicted in theory for many years, and forecast with startling accuracy for five days – demonstrates that whatever improvements have been made to our capacity to respond to natural or man-made disasters, four and half years after 9/11, we are still not fully prepared. Local first responders were largely overwhelmed and unable to perform their duties, and the National Response Plan did not adequately provide a way for federal assets to quickly supplement or, if necessary, supplant first responders.
>
> The failure of initiative was also a failure of agility. Response plans at all levels of government lacked flexibility and adaptability. Inflexible procedures often delayed the response". (p. 1-2).

Une intuition des ruptures en cours
– mais la Commission ne parvient pas à mettre ce constat crucial au centre de l'analyse

La Commission fait une remarque fondamentale : la gravité de Katrina a emporté tout le système de réplique.

> "In essence, we found that while a national emergency management system that relies on state and local governments to identify the needs and request resources is adequate for most disasters, a catastrophic disaster like Katrina can and did overwhelm most aspects of the system for an initial period of time." (p. 1)
>
> "Officials at all levels seemed to be waiting for the disaster that fit their plans, rather than planning and building scalable capacities to meet whatever Mother Nature threw at them". (p. 2)

Mais la Commission ne parvient pas à tirer tout le parti de cette observation capitale. Tout de suite, elle revient à son fil d'Ariane – les faits, rien que les faits :

> "**In crafting our findings, we did not guide the facts. We let the facts guide us**." (p. 2)

Il aurait fallu dire :

- Nous sommes projetés dans des univers pour lesquels nos systèmes ne sont pas du tout configurés. C'est là un défi général et générique, sur lequel il nous faut travailler. En l'état actuel des logiques en cours, il est normal que nous allions de fiascos en fiascos.
- Pour ces univers marqués par l'hyper-complexité, l'inconcevable et le chaotique, il nous faut inventer et savoir pratiquer d'autres logiques d'alerte, d'information, de décision, de coordination, d'intervention, de préparation, etc.
- Cela va notamment exiger : imagination –dimension viscéralement rejetée dans les organisations ; initiative –dimension tolérée à la condition que l'objet de l'initiative soit rigoureusement inscrit dans les normes en vigueur ; leadership –facteur toujours prisé, certes, mais seulement pour les situations « normales » (il n'y a aucune préparation effective au leadership en situation de surprise fondamentale).

Mais, pour opérer un tel saut stratégique, il aurait fallu pouvoir affirmer la nécessité d'un saut théorique et méthodologique. La Commission ne le peut pas.

Et elle le souligne en gras dans le rapport, en posant son principe de référence cardinal : « suivre les faits ». Il ne suffit pas de se laisser conduire par les faits comme on se laisse dériver dans le courant pour parvenir à bon port – surtout s'il faut bientôt franchir de redoutables chutes.

Les grandes défaillances : la Commission résume ses constats

1. La précision des annonces météo a permis d'éviter davantage de pertes humaines.

2. L'exercice Pam démontre que tous les échelons de l'administration étaient bien au courant des dangers liés à un cyclone de niveau 4 ou 5 frappant La Nouvelle-Orléans. Mais l'application des leçons de l'exercice fut incomplète.

3. Les levées [digues] protégeant La Nouvelle-Orléans ne furent pas construites pour les cyclones les plus sévères (responsabilités diffuses, manque d'un système d'alerte).

4. L'évacuation incomplète conduisit à des décès, des souffrances, des retards d'intervention qui auraient pu être évités. En dépit d'une alerte adéquate, 56 heures avant l'arrivée du cyclone, la Gouverneure Blanco et le Maire Nagin retardèrent l'ordre d'évacuation obligatoire, qui ne fut donné que 19 heures avant l'arrivée de Katrina.

5. Des éléments critiques du plan national de réponse furent exécutés tardivement, de façon inappropriée, ou pas du tout :
    a. Il ne semble pas que le Président ait reçu conseils et avis adéquats. [20]
    b. Étant donné ce que l'on savait très bien des conséquences d'un cyclone majeur frappant La Nouvelle-Orléans, le Secrétaire (du DHS) aurait dû déclarer une Catastrophe d'importance Nationale (Incident of National Significance) et le Président Bush déclarer une situation de crise fédérale dès l'instant où la météo avertit que La Nouvelle-Orléans allait être frappée par un cyclone de catégorie 4 ou 5.
    c. Le Secrétaire du DHS aurait dû réunir l'Interagency Incident Management Group le samedi, deux jours avant que Katrina touche la côte, ou même avant, pour analyser les conséquences potentielles du cyclone et anticiper la réponse fédérale.
    d. Le Secrétaire du DHS aurait dû désigner le Principal Federal Official le samedi, et en choisissant un responsable ayant eu la formation nécessaire pour tenir ce poste, (p. 2), ce qui n'était pas le cas du Directeur de la FEMA, Michael Brown. Les décisions prises à ce niveau furent la cause d'une confusion considérable.
    e. Une réponse fédérale proactive, ou « push system », qui serait en quelque sorte un droit d'ingérence, n'est pas un concept nouveau, mais elle est rarement utilisée.
    f. Le Secrétaire du DHS aurait dû invoquer la notion de Catastrophic Incident pour faire totalement basculer la réponse fédérale d'une posture réactive à une posture proactive. En l'absence de cette initiative, la réponse fédérale mit plusieurs jours à se positionner en mode "push".
    g. Le Homeland Security Operations Center ne sut pas apporter des informations importantes sur la situation, ni à la Maison-Blanche ni à d'autres responsables.
    h. La Maison-Blanche refusa des informations qui finalement s'avérèrent justes.
    i. Des agences fédérales, y compris le DHS, à des degrés divers, connaissaient mal leurs rôles et responsabilités dans le cadre du National Response Plan et du National Incident Management System.
    j. Une implication plus précoce de l'échelon présidentiel aurait pu conduire à une réponse plus efficace.

6. Le DHS et les états n'étaient pas préparés pour cet événement catastrophique.

7. La destruction massive des communications, l'absence de planification pour des alternatives ont eu des impacts sur la réponse, le commandement, et la vision générale. Il fut impossible de répondre aux informations sans fondement des médias.

9. Le commandement fut fortement perturbé à tous les niveaux.
    a. La perte de communication et de vision générale fut source de paralysie.

---

[20] La Commission est d'une très grande "prudence". Voir la discussion détaillée p. 63-66.

   b. Les manques de personnel, de formation, de budget furent source d'affaiblissement.
   c. Un commandement inefficace retarda de nombreux efforts de secours.

10. L'armée joua un rôle éminent, mais la coordination fit défaut.
    a. Coordinations insuffisantes : DOD [Department of Defense] /DHS ; DOD/FEMA.
    b. Coordination Coast Guard et autres acteurs : elle est à améliorer.
    c. Le DOD n'a pas encore intégré les leçons tirées des exercices sur l'assistance des militaires aux autorités civiles.
    d. Même le DOD n'avait pas de vision d'ensemble suffisante, et n'avait pas de protocole pour une intégration des visions des différentes composantes des forces armées engagées.

11. L'effondrement des structures de maintien de l'ordre local et la perte des communications ont conduit à des désordres sociaux et à des retards supplémentaires.

12. La prise en charge médicale et les évacuations souffrirent du manque de préparation, de communications inadéquates, et de problèmes de coordination.
    a. Le déploiement des personnels médicaux fut réactif, et non proactif.
    b. La Nouvelle-Orléans ne savait pas traiter les personnes nécessitant une assistance spéciale en matière médicale, avec le problème que la définition même de ces « special needs » n'existait pas.
    c. La communauté médicale, dans ses multiples composantes, n'était pas préparée à une évacuation totale des installations médicales ; les plans ne traitaient pas des besoins en termes de moyens de communication, qu'il s'agisse des établissements entre eux ou des personnels sur le terrain.
    d. La confusion dans les déploiements, l'incertitude sur l'établissement des missions, et la bureaucratie conduisirent à des retards dans l'intervention médicale.

13. Les faiblesses de la FEMA et l'ampleur du désastre anéantirent l'aptitude de la FEMA à fournir des centres d'hébergement et des logements temporaires.
    a. Les plans étaient inadéquats.
    b. Les choix des responsables de l'état comme de la ville de La Nouvelle-Orléans en matière de refuges de dernier recours furent inadéquats.
    c. Il y eut des délais inappropriés pour faire sortir les gens des refuges et des logements temporaires.
    d. La FEMA ne sut pas tirer avantage de l'expertise du Departement of Housing and Urban Development en matière d'hébergement d'urgence de grande échelle.

14. Les systèmes de la FEMA dans le domaine de la logistique et des contrats n'étaient pas à la hauteur d'une opération de grande envergure.
    a. Les plans étaient inadéquats.
    b. Les procédures pour l'assistance fédérale soulevèrent d'innombrables problèmes.
    c. L'absence de contrats préalables conduisit au chaos, à du gaspillage et à de la fraude, du fait qu'il fallut faire des achats de façon précipitée.
    d. La FEMA souffrait d'un manque de personnel qualifié. Le service des achats du DHS continue à être décentralisé, et manque d'une approche uniforme ; et ce service était sous-équipé en personnel.

15. Les organisations caritatives apportèrent une aide sur de nombreux points, mais la Croix-Rouge américaine et d'autres organisations humanitaires furent confrontées à des défis importants en raison de l'ampleur de la mission, d'une capacité logistique inadéquate, et d'un processus d'hébergement de secours désorganisé.

Ce tableau donne une vue d'ensemble, certes intéressante. Mais le sentiment qui se dégage à la lecture est finalement que la Commission fait son travail au fil de l'eau. Comme les autorités en charge ont fait leur travail au fil de l'eau, sans pouvoir prendre le recul nécessaire.

Les crises ont changé de nature. Sans reconnaissance claire des ruptures survenues, et des ruptures à introduire dans les réponses, les constats laissent un sentiment de flottement. Voire de décalage appelant discussion approfondie, comme ce regret de voir le DHS insuffisamment centralisé (14. d), au moment précisément où il faut sans doute prôner aussi de nouvelles compétences au plus près du terrain.

Le temps est bien à la mise au niveau de nos questions, de nos visions théoriques, de nos logiques stratégiques, de nos approches tactiques.

VUE D'ENSEMBLE DE L'INVESTIGATION

Des populations abandonnées

Un témoignage est placé en exergue du chapitre. Il a le mérite de poser clairement l'inacceptable de l'épisode, et l'ampleur du défi à relever.

> "*We were abandoned. City officials did nothing to protect us. We were told to go to the Superdome, the Convention Center, the interstate bridge for safety. We did this more than once. In fact, we tried them all for every day over a week. We saw buses, helicopters and FEMA trucks, but no one stopped to help us. We never felt so cut off in all our lives. When you feel like this you do one of two things, you either give up or go into survival mode. We chose the latter. This is how we made it. We slept next to dead bodies, we slept on streets at least four times next to human faces and urine. There was garbage everywhere in the city. Panic and fear had taken over."*
> Patricia Thompson, New Orleans Citizen and Evacuee,
> Select Committee Hearing, December 6, 2005, p. 6

Mais il faudra ensuite que les analystes gardent l'ambition de leur exergue : si les systèmes ont été à ce point dépassés, il convient de les repenser, non pas à la marge, mais bien dans leur architecture et leurs principes de fond.

Une alerte remarquable

Rarement alerte aura été donnée avec autant de précision, d'insistance et d'engagement personnel par des spécialistes de la météo et des cyclones. Ils ont même été jusqu'aux mises en garde les plus brutales, signifiant sans aucun détour que l'on allait connaître des conditions totalement hors normes. Il ne pouvait y avoir initiative plus massive et pressante.

> "We repeatedly tried to determine how government could respond so ineffectively to a disaster that was so accurately forecast ". (p. 12)
> "How accurately ?
> - Storm-track projections released to the public 56 hours before Katrina came ashore we off by only 15 miles. The average 48-hour error is 160 miles, and the average 24-hour error is 85 miles.
> - The Hurricane Center's predicted strength for Katrina at landfall, two days before the storm hit, was off the mark by only 10 miles per hour.
> - National Weather Service (NWS) Director Max Mayfield personally spoke by telephone with the governor of Mississippi and Louisiana and the Mayor of New Orleans two days prior to landfall to warn them of what was coming. He also gave daily pre-storm video briefings to federal officials in Washington, including top Federal Emergency Management Agency (FEMA) and DHS brass.
> - The day before Katrina hit, the NWS office in Slidell, Louisiana, issued a warning saying, "*MOST OF THE AREA WILL BE INHABITABLE FOR WEEKS… PERHAPS LONGER… HUMAN SUFFERING INCREDIBLE BY MODERN STANDARDS*".[…]
>
> Inadequate response could not be blamed on lack of advance warning" (p. 11-12)

Le point est important car on en reste trop souvent au constat selon lequel le manque de réactivité a été causé par un défaut d'alerte et d'information. Ce cas montre bien que les processus de défaillance sont plus complexes. Ici, l'alerte par le service météo est d'une qualité inégalée. Il faut donc se poser d'autres questions : qu'est-ce qui fait qu'une alerte ne peut pas être entendue ? Ou, si elle l'a été : ne peut pas donner lieu à décision ou action à la

hauteur des enjeux ? L'hypothèse la plus dérangeante serait qu'au-delà d'un certain seuil de gravité, d'inattendu, ou d'impensable, l'alerte devient en elle-même un facteur déclenchant de surdité. On le voit fonctionner souvent dans les cellules de crise : les annonces d'événements par trop décalés provoquent des paralysies et fermetures personnelles et collectives confondantes. Et même des fuites physiques de nature épidémique si le décalage dépasse un certain seuil (d'autant plus vite atteint que l'on est peu préparé). [21]

Le rôle de la FEMA

La Commission pose un constat essentiel : chacun attend, spontanément, que la FEMA ait la même réactivité que des services de secours pour un accident de routine. Par hypothèse, la FEMA arrive dans les dix minutes, avec toutes les solutions clés en main…

> "We attempted to clarify FEMA's role in disaster response. We were faced with the problematic reality that many Americans – and perhaps even some state and local officials –falsely viewed FEMA as some sort of national fire and rescue team. An important task for the Select Committee moving forward was defining what FEMA is – what it can and cannot do based on what it is actually charged with doing by statute. We noted that FEMA is **not** a first responder agency with the resources to assume principal responsibility for overwhelmed state and local governments during a disaster." (p. 13)

Fondamentalement, nos sociétés tiennent pour acquis que l'on dispose d'organisations prêtes à intervenir en temps réel, avec tous les moyens voulus, sur simple appel, et quel que soit le type de catastrophe, pour apporter des réponses déjà bien connues, et qui auront rapidement raison du problème posé. L'attente est si forte que l'organisation dont on attend cette performance sera immanquablement placée dans le rôle du bouc émissaire en cas de difficulté. Et le phénomène est encore plus piégeant que l'organisation a toujours pris soin de souligner qu'elle est totalement prête, qu'aucune question ne saurait se poser quant à ses aptitudes et ses préparations. [22]

Mais, dans le même temps :
a) les problèmes échappent à cet univers de la solution clé en main ;
b) la conceptualisation de cet état de fait n'est pas réalisée ;
c) la formulation du problème – à savoir que nos sociétés ne sont pas susceptibles d'une maîtrise totale – est trop choquante pour être énoncée ;
d) les organismes de sécurité ont beaucoup de difficulté à se montrer autrement que sous ce jour de la solution héroïque garantie.

Exemplarité des dirigeants

La Commission souligne le caractère direct et précis de ses questions au Secrétaire du DHS : Où étiez-vous, qu'avez-vous fait, à qui avez vous parlé, au moment du drame ?

> "Finally, we asked Secretary Chertoff what we asked all officials during our investigation : *Where were you in the days and hours right before, during, and after the hurricane ? What were you doing ? Who were you talking to ?*" (p. 14)

---

[21] Ce type de pathologie frappe même les meilleurs états-majors : « À 2h17, Radio Pyongyang annonça que la Corée du Nord avait abattu un avion de reconnaissance américain […] Tout le monde décida de faire comme si l'annonce n'avait pas existé. […] C'était comme si quelqu'un ayant appuyé sur le bouton "comment traiter une crise" avait reçu la consigne "indifférence" ». Henry Kissinger, *A la Maison-Blanche*, Fayard, Paris, p. 328.

[22] Ce qui est la règle commune, et malheur à qui pose tout de même question.

C'est le type de question que devrait avoir à l'esprit tout dirigeant. Dans un environnement de plus en plus marqué par la surprise et l'inconcevable, toutes les commissions d'enquête finiront par poser ce type de question aux responsables : qu'avez-vous fait – vous – ce jour-là ? Où étiez-vous ?

Mais il aurait fallu aller plus loin que la Commission et demander bien plus avant : qu'aviez-vous fait, au préalable, pour vous préparer personnellement à ce type de rendez-vous avec l'histoire et votre responsabilité ?

Fédéral / Local / Armée

La Commission aborde le problème sensible aux Etats-Unis, et ultrasensible dans le Sud : la place de l'échelon fédéral dans la vie de la Nation, plus spécifiquement ici en matière d'intervention post-catastrophe. Le fond culturel est que le fédéral n'a pas à s'immiscer dans les affaires d'un état ; dans le Sud, cela relève même de la provocation. À la rigueur, si l'état demande cette intervention, alors le fédéral peut être autorisé à intervenir. Mais bien dans ce cadre, le "pull system". La Commission fait toutefois remarquer que, si les états sont totalement paralysés, s'ils ne sont même plus en mesure de demander cette aide, il faut songer à inverser la dynamique et passer au "push system", un devoir d'ingérence civique en quelque sorte. Précisément d'ailleurs, les textes de référence, le *Stafford Act* et son annexe spéciale sur les catastrophes de très grande ampleur, prévoient ce type d'intervention. Mais le point fait encore largement débat, et les refus de principe sont encore massifs, profondément ancrés. L'association des Gouverneurs l'a rappelé : le pilotage, la coordination, la reconstruction, c'est eux. La Gouverneure de Louisiane l'a souligné de la façon la plus déterminée : elle ne voit pas un seul exemple qui justifierait une quelconque ingérence du fédéral ; même Katrina, argumente-t-elle, n'a pas montré cette nécessité, et elle ne voit aucun autre exemple qui lui ferait changer d'avis.

La Commission souligne combien ce point est important pour l'Armée, qui selon des textes fondateurs, n'est pas autorisée à intervenir sur le territoire américain pour des opérations de sécurisation et maintien de l'ordre. En outre, même si l'Armée a des moyens considérables, « sa mission est de combattre, de tuer l'ennemi, non d'aller faire la guerre à un cyclone » : « On ne tue pas un cyclone ». Finalement, interroge la Commission, a-t-on besoin de redéfinir le rôle de l'Armée, ou plutôt de mieux définir ce rôle, de façon plus intelligente ?

> "While we continued to emphasize that local first responders are best suited for handling local emergencies, the recurring question was: What happens when local first responders are overwhelmed, as they clearly were in Katrina?
>
> As a result, we asked whether DOD [Department of Defense] anticipated these circumstances, what preparations were made, and what actions were taken with regard to the National Response Plan's "Catastrophic Incident Annex" – the annex that authorizes federal agencies to act when state and local capacity even to know what they need is compromised by the sheer size of the calamity.
>
> Our hearing came amid growing debate over an expanded military role in future disasters. President Bush prompted the discussion in a nationally televised address from New Orleans on September 15, saying, "It is now clear that a challenge on this scale requires greater federal authority and a broader role for the armed forces – the institution of our government most capable of massive logistical operations on a moment's notice".
>
> Two witnesses – Paul McHale, Assistant Secretary of Defense, and Admiral Timothy J. Keating, Commander, North American Aerospace Defense Command and U.S. Northern Command – had indicated prior to the hearing that DOD was considering training and equipping an active duty force specifically for disaster response.

Those remarks led to some confusion over specifics, and even to some outright opposition.

On October 13, the National Governors Association issued a statement reasserting their authority. "Governors are responsible for the safety and welfare of their citizens and are in the best position to coordinate all resources to prepare for, respond to, and recover from disasters", the association wrote.

An October 21 statement by Assistant to the President for Homeland Security Advisor Frances Townsend, who is leading President Bush's examination of the federal response to Katrina, also spawned negative reactions from state officials. Townsend reportedly said she was considering whether there is "a narrow band of cases" in which the President should seize control when a disaster strikes. A spokesperson for Louisiana Gov. Kathleen Babineaux Blanco responded by saying she could not think of an instance in which the President should be able to unilaterally take control. "We don't believe Katrina was the time, and I don't know what another time would be", Denise Bottcher told the Times-Picayune.

The Select Committee, therefore, began addressing this basic tension. On the one hand, we heard understandable caution from our Members and witnesses against over-reacting to Katrina with sweeping changes to laws or processes, caution against deviating too wildly from the locals-as-first-responders paradigm. None of us believed the best lesson to be learned from Katrina was that all answers can be found in Washington.

On the other hand, the call for increasing the military's role in domestic affairs is easy to grasp. Who else can respond the way the military can? Who else can stand up when others have fallen?

This tension was reflected in the National Response Plan *before* Katrina. The Catastrophic Incident Annex assumes that local response capabilities may be "insufficient", as they will be "quickly overwhelmed". But the NRP plan states federal resources will only be integrated into the response effort *upon a request by state and local authorities* and assumes state and local officials will be able to do the integrating themselves.

The Select Committee was left wondering if the plan as written tried to have its cake and eat it too. How can we rely on the overwhelmed to acknowledge they are overwhelmed, and then expect them to direct and manage the process of coming to their rescue?

We agreed we needed a closer evaluation of existing procedures for DOD under the National Response Plan, paying particular attention to DOD's role when first responders are wiped out or otherwise incapable of providing the initial response.

We agreed that Incidents of National Significance require a response on a national scale. But we also agreed the devil is in the details. We cannot expect the Marines to swoop in with the MRE [Meals Ready to Eat] every time a storm hits. We train soldiers to fight wars. You can't kill a storm.

So what is the threshold? When can or should the Stafford Act's assumption that states will be able to "pull" needed federal resources to meet their needs give way to the operational imperative that federal agencies "push" assets to those who need them? What would spur the kind of enhanced or heightened military role that some have been promoting in the aftermath of Katrina? When would we pull the trigger? And finally, would it have made a difference in the response to Katrina?

The fact is, military resources are not infinite. It seems the kind of standing humanitarian force that would be needed to provide this sort of immediate assistance at a moment's notice would either threaten readiness or require an expansion of the active force and significant boost in how well they are equipped.

Legal question also arose. Were we talking about statutory changes? Should we revisit Posse Comitatus, the 127-year-old law that bars federal troops from assuming domestic law enforcement duties? Did Katrina demonstrate a need for a new exception to Posse Comitatus, one to be utilized after major disasters?

The Select Committee ultimately refocused the discussion by simplifying the question: Do we need a larger DOD role – ***or just a smarter one?*** (p. 14-16).

Observations :

- On aurait tort de voir dans ces discussions des arguties purement américaines. Il suffit d'imaginer quelle serait la réaction française, si d'aventure l'Europe décidait que le traitement d'une catastrophe par la France exigeait, pour la protection des citoyens, une irruption un peu puissante de l'échelon européen sur la scène concernée (certes, à ce jour, c'est sans doute là une hypothèse quelque peu théorique). Très concrètement, que se serait-il passé en avril-mai 1986 si l'Europe avait estimé que la réaction des autorités françaises au problème du nuage de Tchernobyl jusifiait un devoir d'ingérence ? Il n'est pas certain que la discussion ait été moins vive qu'on ne le voit ici. Et si demain, d'aventure, un tsunami venait à ravager la façade méditerranéenne, à une période de pic touristique, quelle serait la réaction française à une arrivée massive d'ONG étrangères, ou de forces étrangères non officiellement sollicitées ? Que se passerait-il si la France exigeait que tout passe sous son commandement, mais était dans l'incapacité effective de conduire les opérations en raison du niveau des destructions subies ? [23]
- Les paragraphes de la Commission ont tout de même une dimension pathétique : Quand on a observé la couverture *Live* du pilotage de la crise Katrina par la Gouverneure de Louisiane, on n'est pas immédiatement scandalisé à l'idée d'une intervention du fédéral. Quand on apparaît totalement décomposé, et que la seule énergie qui reste semble mobilisée dans la lutte contre l'invasion du fédéral, on se prend à penser qu'il y a tout de même un problème. Les refus horrifiés de toute intervention fédérale sont certes de grande tenue pour l'amour-propre et la haute idée que l'on se fait de la démocratie locale, mais ils laissent bien vite la place au désastre ; il ne reste plus alors qu'à tenter de compenser la débâcle par le discours, qu'à choisir la mise en pièce sans merci du fédéral à la moindre insuffisance. Et un joker pourra encore être brandi par le local, quels que soient les refus antérieurs : « Vous auriez dû intervenir tout de même ». [24]
- Bien entendu, il faudrait être plus précis dans l'analyse et considérer les termes dans lesquels sont posés les principes d'intervention. Si l'aide du fédéral est conditionnée à un abandon total de souveraineté, il y a assurément une gouvernance très pauvre. Les grands systèmes doivent pouvoir trouver des articulations plus intelligentes – comme sut le faire le directeur de l'aéroport de La Nouvelle-Orléans, qui protégea ses prérogatives (avec son équipe de 50 personnes), tout en se coordonnant de façon la

[23] Le Colonel André Benkemoun est le premier à avoir attiré mon attention sur cette complexification des théâtres d'opérations, notamment en matière de communication. Vidéo pédagogique : "Crises en émergence : temps comprimé, ruptures dans les jeux d'acteurs", à l'écoute du Lieutenant-colonel André Benkémoun, Directeur du service départemental d'incendie et de secours de Lot-et-Garonne, qui a dirigé la cellule communication de la direction de la sécurité civile, ministère de l'intérieur, et fut conseiller communication des autorités publiques sur de nombreuses crises, montage Aurélien Goulet, 19 mai 2005.

[24] Comme des habitants, en France, purent le dire à un Préfet, dont ils n'avaient pas voulu suivre l'ordre d'évacuation : « Vous auriez dû nous emmener de force ! ». Vidéo pédagogique : "Gouvernance et Responsabilité dans des mondes explosés", à l'écoute de Christian Frémont, préfet de la zone de défense sud, préfet de la région Provence–Alpes-Côtes-d'Azur, préfet des Bouches-du-Rhône, précédemment directeur de l'administration au ministère de l'intérieur, avril 2004.

plus intelligente avec la 82e Division Aéroportée arrivée en force (5 000 hommes). Mais seuls des dirigeants préparés peuvent éviter les blocages instantanés – qui sont aussi, dans une mesure non négligeable, un traceur de leur pauvre préparation. Il est toujours plus aisé de partir en guerre de frontières que de traiter les urgences vitales de l'heure.

- Enfin, il y a un absent dans la discussion : le réel. On s'efforce de trouver une approche juridique permettant de tracer les situations au cordeau, en distinguant les cas où le local ne demande rien et ceux où, mesurant qu'il est dépassé, il demande de l'aide. Pareille logique marche précisément pour les situations qui ne sont pas des crises majeures. Dans les crises du XXIe siècle, les situations se multiplieront qui ne permettront plus aux catégories cartésiennes de fonctionner de si belle manière. Et les coûts humains seront tels que la simple discussion juridique apparaîtra vite plus que dérisoire : criminelle.

Documentation

Le titanesque – quelle maîtrise ?

La Commission souligne l'impressionnante quantité de travail fourni, les tonnes de documents traités : un demi-million de pages de documents.

> "To fulfill its mission, the Select Committee needed to do more than hold hearings. We requested and received more than half a million pages of documents from governmental organizations at all levels: federal, state, and local. The information gleaned from these documents played a critical role in helping the Select Committee paint a picture of what happened an why" (p. 21)

Un certain nombre de questions se posent de façon générale sur l'obtention et le traitement des données par ce type de commission d'enquête :

- De quel niveau de moyens, humains, organisationnels, logistiques, budgétaires, faut-il disposer d'emblée pour pouvoir s'attaquer à une quête aussi titanesque ?
- Comment peut-on éviter le risque d'avoir plus de montagnes de données que d'intelligence embarquée ?
- Quelles sont les limites de ces documents écrits, quand l'essentiel est peut-être dans ce qui, précisément, n'est pas écrit ? Certes, les auditions sont là pour répondre à ce risque, mais est-on réellement vigilant sur la qualité du traitement des tombereaux de données ?
- Des entités qui ont fait la preuve de leur pauvreté en termes de capacité stratégiques peuvent-elles apporter des données, des rapports réellement intéressants ?

Bref, il ne suffit pas de dire que l'on a pu prendre dans ses filets demi-million de pages de documents. Une analyse en recul de la qualité de ces documents serait la bienvenue.

Coopération avec la Maison-Blanche : la résistance

La Commission souligne que la Maison-Blanche fut particulièrement peu coopérative mais que, finalement, il put y avoir entretien avec l'un de ses officiels.

> "While the Select Committee was disappointed and frustrated by the slow pace and general resistance to producing the requested documents by the White House and the Department of Defense, at the end of the day, the select Committee believes it received enough information through documents, briefings, and interviews to understand the actions and decisions of those entities, and reach sound findings on them, without implicating executive privilege.

> That's what this was about: obtaining sufficient information. Getting the documents and testimony we needed to make sure Americans are better prepared the next time. Ultimately, our public criticism of the Administration's slow pace did the job. At our insistence, the White House provided Deputy Assistant to the President for Homeland Security Ken Rapuano for a briefing with staff and Members. " (p. 24).

Quelles que soient les protestations de « coopération totale » pour garantir le « Plus jamais ça », les commissions d'enquête font souvent mention de ces batailles acharnées pour l'obtention de l'information de la part des organismes les plus en vue. Ce qui a pu causer un problème vital pendant la crise se retrouve de la même manière dans la phase d'enquête. [25]

Elles soulignent aussi que la publicité sur ces résistances conduit généralement à obtenir les informations souhaitées. Le refus de coopération conduit, après l'événement, aux mêmes risques de perte de crédit que pendant l'événement. En d'autres termes, ce que l'on déplore haut et fort dans les discours publics dès la fin de la crise, on continue à le mettre en œuvre avec une assiduité tout à fait touchante. Pour finalement s'exécuter, sans doute, mais après avoir perdu en termes de crédit. Là encore, l'après-crise ne semble pas faire l'objet d'une véritable conduite stratégique, pas plus que le temps de la crise. Une interprétation plus "réaliste" serait au contraire de considérer que le rôle fondamental d'une commission d'enquête est de produire un récit tolérable : batailles de protection, écritures diplomatiques sont des nécessités évidentes. Les deux interprétations sont bien sûr à tenir en même temps. L'enquête s'inscrit dans un contexte, une histoire, elle ne flotte pas dans l'éther.

Le pilotage par la Maison-Blanche d'une crise annoncée comme majeure
"Il y a quelqu'un ?"

La Commission indique qu'elle a donc pu s'entretenir un assistant de la Maison-Blanche. Elle suggère qu'il n'est pas bien grave de n'avoir eu accès qu'à ce niveau puisque, le jour du drame, il n'y avait personne d'autre à la passerelle.

> "With the President in Texas, Homeland Security Advisor Frances Townsend out of the country, and Chief of Staff Andrew Card in Maine at the time of the storm, Rapuano [Deputy Assistant to the President for Homeland Security] offered the best view of White House knowledge and actions right before and right after Katrina." (p. 24)

La remarque, au détour d'une phrase, reste dans le registre diplomatique, mais elle est tout de même du type bazooka. Une menace d'une gravité exceptionnelle – tenue pour l'une des plus grave pour le pays dans les plans nationaux – est annoncée, avec précision et certitude, plusieurs jours à l'avance. On sait que le scénario Pam prévoit 64 000 morts à La Nouvelle-Orléans dans une circonstance semblable. Le Président est averti par le patron de la FEMA (la vidéo de cette téléconférence sera diffusée par des chaînes de télévision). Mais il n'y a pas de mobilisation particulière à la Maison-Blanche. À elle seule, cette information est d'un intérêt considérable. Il serait intéressant de s'arrêter davantage sur ce fait. Est-ce seulement un effet "mois d'août", tout de même moins prégnant qu'en France ? Creuser ce type de question serait sans doute plus important que d'arracher un compte-rendu de réunion qui, probablement, n'a pas eu lieu. Mais on serait peut-être alors dans des registres trop sensibles.

---

[25] La Commission qui travailla sur les événements du 11 septembre 2001 fut confrontée à la même difficulté. L'analyse de ses deux Co-Chairmen est tout à fait remarquable. Thomas H. Kean and Lee H. Hamilton : *Without Precedent – The Inside Story of the 9/11 Commission*, Alfred A. Knoff, New York, 2006, notamment p. 70-75. En France, les enquêtes parlementaires sur la canicule 2003 ont parfois aussi souligné à quel point telle ou telle organisation ne semblait pas disposée à lui fournir des informations.

ARRIÈRE-PLAN

1979, 2002 : Deux réorganisations

La Commission prend soin de clarifier le contexte général de la prise en charge des catastrophes dans le pays, après les diverses réorganisations qui ont eu lieu depuis l'épisode de Three-Mile Island (1979) et jusqu'aux grandes restructurations post 11-Septembre.

À la fin des années 1970, le système administratif en charge des situations de catastrophe avait connu une série de changements qui avaient conduit à une confusion et une inefficacité générales :

> "an inefficient maze of federal policies and responsible administrative entities". (p. 29)

Le fiasco de Three Mile Island poussa le Président Carter à mettre en place une capacité fédérale pour la préparation, l'intervention, la reconstruction en cas de catastrophe. Ce fut la création de la FEMA [Federal Emergency Management Agency] en avril 1979, qui obéissait aux principes suivants : un lien direct avec le Président, une approche globale (« all hazards ») et non par risque spécifique, une prise en charge d'abord au niveau local, et en prolongement d'un travail au quotidien, par les instances normales en charge de la sécurité civile.

> - "Federal authorities should be supervised by one official responsible to the President and given attention by other federal officials at the highest levels;
> - An effective civil defense system requires the most efficient use of all available resources ("all hazards" approach);
> - Whenever possible, emergency responsibilities should be extensions of the regular missions of federal, state, and local agencies;
> - Federal intervention should be minimized by emphasizing hazard mitigation at state and local preparedness level, and
> - Federal hazard mitigation activities should be closely linked with emergency preparedness and response functions." (p. 29-30)

En 2002, à la suite du 11-Septembre, fut créé le Departement of Homeland Security, et la FEMA fut placée au sein du DHS. En principe, le niveau fédéral n'intervient que si le niveau local en fait la demande – c'est, comme indiqué précédemment, le "pull system". Cependant, lorsque l'on atteint des niveaux de destruction très élevés, l'échelon fédéral peut se saisir d'emblée de la situation, c'est le "push system". En supplément de cette logique verticale – niveau état / niveau fédéral – il existe un système horizontal, appelé l'Emergency Management Assistance Compact (EMAC), qui prévoit une aide mutuelle entre états (par exemple en matière de Garde nationale).

Dans le cadre du *Stafford Act*, deux initiatives peuvent être prises par le président des États-Unis. *L'Emergency declaration*, qui permet une intervention d'appui sur un point spécifique, par exemple en matière d'hébergement, de médicament, etc. La *Major disaster declaration*, qui intervient généralement après l'intervention du niveau local, l'évaluation des dégâts, et la prise de conscience que l'aide nécessaire dépasse effectivement les capacités locales.

De façon générale, la réponse fédérale s'inscrit dans le *National Response Plan* et le *National Incident Management System*. Ces architectures sont pensées, en principe, pour permettre d'intégrer les innombrables composantes de l'action dans des logiques à la fois standardisées et flexibles.

La question des situations hors normes

Pour les catastrophes qui, en raison de leur ampleur, de leurs effets de déstructuration, ou de leurs impacts à long terme, exigent encore davantage, une catégorie a été identifiée, celle des "*Catastrophic Disasters*". Ces cataclysmes peuvent paralyser totalement les autorités locales et il est prévu que le DHS prenne d'emblée la situation en main. Le *Homeland Security Operations Center*, qui regroupe plus de 35 agences, est toujours en opération. Il surveille en permanence les événements, et tient notamment informée la Maison-Blanche. En cas de Catastrophic Disaster, on réunit un *Interagency Incident Management Group*, qui a une responsabilité d'analyse stratégique, de décision, de pilotage opérationnel général. Sur place, le DHS établit un *Regional Response Coordination Center* (RRCC), et peut établir aussi un *National Response Coordination Center* (NRCC). La FEMA dispose de Groupes d'intervention qui sont projetés sur le terrain, *l'Emergency Response Team Advance Element* pour les premiers diagnostics, et un *National Emergency Response Team*. Sur la zone, la FEMA établit un centre de coordination, le *Joint Field Office*. Pour les grands événements, le Secrétaire du DHS peut nommer un *Principal Federal Official* qui intervient comme son représentant dans la gestion générale de l'événement. Pour les événements d'importance moindre, il s'agit d'un *Federal Coordinating Officer* (FCO).

Le fil rouge est cependant la montée graduelle dans la prise en charge, selon une logique de poupées russes :

> "In most situations, emergency management in the U.S. envisions a process of escalation up from the local level as incidents grow or as it becomes known that an incident has overwhelmed local and state capabilities."
>
> "Governors are responsible for coordinating state resources to address the full range of actions necessary to prevent, prepare for, and respond to incidents such as natural disasters". (p. 45; 46).

Comme dans tous les dispositifs au monde, la réflexion est ici de nature purement architecturale, juridique, administrative. Par hypothèse :

- les situations entrent sans ambiguïté dans les cases prévues,
- les structures sont prêtes à réagir à toute alerte,
- il suffit de savoir qui est en charge pour que tout le système soit en ordre de marche.

Par hypothèse, jamais discutée – plus grave : sans doute non perçue–, "dès lors que les tuyauteries sont clairement étiquetées, il n'y plus de problème". Il serait souhaitable que ces descriptions de structure soulignent qu'elles sont tout au plus des clarifications utiles, mais en rien suffisantes. La situation hors-cadre, en effet, ne rentrera dans aucune des tuyauteries prévues, les individus seront très vite tétanisés lorsque ces tuyauteries de référence ne fonctionneront plus comme principe d'organisation du monde – comme principe rassurant face au risque de chaos. L'ensemble se retourne rapidement : l'impossibilité de faire fonctionner les cadres prévus, d'autant moins flexibles que l'on atteint des niveaux de gravité élevés, conduit à dramatiser l'état de choc. Et ce n'est pas en rajoutant des tuyaux supplémentaires en fin d'épisode que l'on se met en meilleure posture pour affronter le suivant.

Hélas, la discussion tourne court en général, et on recouvre le tout d'un gros bon sens du type : « Il vaut mieux un mauvais plan que pas de plan du tout ».

LA PRÉPARATION

La Commission fait un exposé de tout ce qui a été fait à l'annonce du cyclone. Cette analyse est troublante, et par là intéressante. Elle permet en effet de mesurer que le fiasco n'est pas dû à une absence totale de réactivité – ce qui, vu sous un certain angle, aurait été assez rassurant. Car il aurait alors suffi de préconiser que l'on veuille bien se mettre à faire quelque chose la fois suivante. Non : il y a bien eu action, et parfois cette action pourrait même laisser admiratifs certains autres pays. Mais alors le problème rebondit : si, malgré ces préparations, le fiasco fut au rendez-vous, c'est bien que les logiques fondamentales de l'action ne sont plus à la mesure des enjeux à traiter.

Le rapport passe en revue de nombreux acteurs et indique que – en première analyse tout au moins – les structures n'ont pas si mal fonctionné.

Préparation de la FEMA : une action sans précédent

"The Federal Emergency Management Agency (FEMA) positioned an unprecedented number of resources in affected areas prior to Katrina's landfall. Indeed, FEMA's efforts far exceeded any previous operation in the agency's history. A staggering total of 11,322,000 liters of water, 18,960,000 pounds of ice, 5,997,312 meals ready to eat (MREs), and 17 truckloads of tarps were staged at various strategic location in and near the Gulf coast region prior to Katrina's landfall". (p. 59)

Préparation du Mississipi : les textes prévus ont bien été appliqués

"Preparation for Hurricane Katrina in Mississippi involved an array of actions, including county and state preparedness and disaster response training in the months leading up to the storm; the establishment of local, state, and federal command structures by way of emergency proclamations; activation of emergency operations centers (EOCs); evacuations, many of the mandatory, of the areas and types of homes most in danger from a hurricane; and, the opening of emergency shelters to which those evacuating could flee. Preparation by the military in Mississippi largely took place through activation of State's National Guard and some initial requests for Emergency Management Assistance Compact (EMAC) assistance with security, engineering support and helicopters.

Following a request from Governor Harly Barbour, on Sunday, August 28, President Bush issued an emergency declaration for Mississippi. Following a further request from Barbour, on Monday, August 29, President Bush declared a major disaster in Mississippi." (p. 59)

Préparation de la Louisiane : on déclare bien la situation de catastrophe majeure

"On Saturday August 27, Louisiana Governor Blanco wrote to President Bush, requesting that he "declare an emergency for the State of Louisiana due to Hurricane Katrina for the time period beginning August 26, 2005, and continuing". Later that same day, President Bush declared an emergency for the state of Louisiana.

William Lockey was named Federal Coordinating Officer.

On Sunday, August 28, in recognition of the potential catastrophic impact of Hurricane Katrina, Blanco asked President Bush, prior to landfall, to "*declare an expedited major disaster for the State of Louisiana as Hurricane Katrina, a Category V Hurricane approaches our coast…beginning on August 28, 2005 and continuing*". The next day, President Bush declared a major disaster for Louisiana.

The State of Louisiana took a number of steps to prepare for the arrival of Hurricane Katrina, including getting the EOC up and running with its full staff complement by the afternoon of Friday, August 26. The EOC conducted communications checks with all state agencies and parishes on Thursday, August 25 – four days before landfall. […]

"The Louisiana National Guard and other state agencies went on alert and began staging personnel and equipment. […]

On Saturday, August 28, the New Orleans Regional Transit Authority fueled up its fleet based as its Eastern New Orleans facility and moved buses not providing service to higher ground on a wharf near downtown New Orleans. Buses that were providing regular service were also eventually moved to the wharf as well". (p. 64)

Innovation en Louisiane : toutes les voies d'autoroutes sont réservées à l'évacuation ; on se coordonne avec les états voisins pour gérer les flux globaux

"The state was actively involved in executing the Southeast Louisiana evacuation plan, with the Department of Transportation and Development and the Louisiana State Police working to manage traffic and implement "contraflow" – making all highways lanes outbound to maximize traffic flow and minimize traffic jams.

The Governor was personally involved in monitoring contraflow, which ran from Saturday at about 4: 00 p.m. to Sunday at about 6:00 p.m.

States officials coordinated the contraflow with the states of Mississippi and Texas, since Louisiana interstates fed into these states. In a conference call at 6:30 a.m. Saturday morning, it was recommended that the evacuation, including alerting and activating National Guard troops, pre-deploying traffic cones and barriers to key locations, and coordinating plans among all of the parishes. Some parishes had already begun evacuation proceedings. By 6:00 p.m. on Sunday, August 28, traffic was light, so contraflow was halted, but residents could still evacuate on the onbound lanes one the highways were returned to their normal configuration." (p. 64)

Une action de grande envergure, et globalement tout semble se passer normalement…

The parishes began declaring evacuations on Saturday August 27 at 9:00 a.m. These had been coordinated among the state and parishes in advance as part of Louisiana's emergency evacuation plan, which calls for the most southern parishes to evacuate first so that, as (p. 64) they drive north, they do not encounter traffic bottlenecks in New Orleans or Baton Rouge. While some parishes began the process with "mandatory" evacuation orders, most parishes began with "recommended" evacuation orders and upgraded these to "mandatory" orders later on Saturday or Sunday. Some of the parishes farther north declared mandatory evacuation orders only for residents living in low lying areas or manufactured homes.

Some parishes also asked nongovernmental organizations to help evacuate those residents that did not have their own vehicles. Both New Orleans and Jefferson Parish have a program called "Brother's Keeper" run by the parishes in conjunction with local churches and the Red Cross. According to Maestri [Dr Walter Maestri, Emergency Manger for Jefferson Parish, interview, Nov 8, 2005], the parish had a phone bank in the EOC manned by volunteers that help take the calls and match up riders with drivers once the evacuation was announced. By Sunday evening, most of the parishes reported empty streets and had declared dusk-to-dawn curfews." (p. 65)

Les centres d'hébergement d'urgence en Louisiane : mobilisation

"Louisiana also set up shelters as part of its evacuation plan. A " Sheltering Task Force" led by the Department of Social Services and the Department of Health and

> Hospitals, coordinated its activities with the state EOC and parishes […] Specific shelters were designated along the main evacuation routes, including both general population shelters and special needs shelters. These efforts were coordinated with both Mississippi and Texas, which set up shelters once Louisiana shelters began to fill.
>
> Several parishes also established "shelters of last resort" for residents that could not evacuate or had delayed leaving. Parish officials […] told Select Committee staff they purposefully designate these shelters at the last minute so people will not use them as an excuse to avoid evacuation. New Orleans, which had already designated the Superdome as a shelter for the special needs population, also designated that facility as a "shelter of last resort" on Sunday August 28. The Louisiana National Guard pre-positioned 9,792 MREs [Meals Ready to Eat] and 13,440 liters of water at the Superdome. Also in New Orleans, the RTA [Regional Transit Authority] began running special service from 12 sites across the city to take riders to the Superdome. The RTA also ran at least 10 paratransit vehicles to the Superdome and then on to the Baton Rouge area for "special needs" citizens; each of these vehicles made at least two trips. All service ceased at approximately 7:00 pm Sunday night, approximately 11 hours before Katrina was due to make landfall and as conditions worsened. Jefferson Parish also designated four facilities as "shelters of last resort". According to Maestri, unlike the Superdome, these locations in Jefferson Parish did not have any prepositioned medical personnel or supplies but they did have pre-positioned food and water" (p. 65)

Les grandes institutions : forte activation

Qu'il s'agisse du ministère de la Défense, de la National Guard, des National Guards, de la Croix-Rouge, on note une activité intense de pré-positionnement, de préparation, de discussions, de mise à l'abri. La liste des actions engagées est impressionnante. On ne peut donc pas dire que le système n'ait rien fait en termes de préparation. Et pourtant ce sera l'image qui prévaudra. L'écart entre la réalité et cette perception est, ici encore, un signal fort indiquant qu'il y a « autre chose » à rechercher si l'on veut comprendre le fiasco Katrina. L'affaire serait simple si les entités en question étaient restées totalement les bras croisés ; mais ce n'est pas la réalité. Le problème est donc plus structurel. C'est que les hypothèses stratégiques, les règles fondamentales d'engagement, ne sont pas en rapport avec les batailles à engager.

La prévision météo : l'excellence et des questions de frontières de compétence

Les services de la météorologie ont été d'une précision remarquable sur l'événement Katrina. Ce sont eux qui sont allés le plus loin dans les mises en garde, en clarifiant les enjeux en termes de risques – au-delà des simples prévisions des phénomènes eux-mêmes. Ici aussi, on s'interroge sur la discontinuité entre les services météo et les responsables publics.

> "NWS [National Weather Service] proved extremely accurate; the final landfall location was only 20 miles off from Friday's forecast. Since meteorological conditions that affect the track an intensity of the storm were relatively stable, NWS was especially certain of the accuracy of its prediction, even 56 hours from landfall.
>
> At 10 00 a.m. CDT, on Saturday, August 2, the National Hurricane Center (NHC) issued a hurricane watch for southeast Louisiana, including New Orleans, which was extended to Mississippi and Alabama later that afternoon. Later that evening, between 7:30 and 8:00 p.m. CDT, 35 hours before landfall, Max Mayfield, the director of NHC called state officials in Louisiana, Mississippi and Alabama to inform them of the storm's intensity and its potential to be devastating and catastrophic. At Governor Blanco's urging, Mayfield also called Ray Nagin.

Despite media reports indicating Mayfield encouraged Nagin to immediately order a mandatory evacuation, Mayfield "*just told [officials] the nature of the storm [and that he] probably said to the Mayor that he was going to have some very difficult decisions ahead of him."* Similarly, Mayfield said that the "*purpose of [his] calls there to the Governors of Louisiana and Mississippi was really just to make absolutely sure that they understood how serious the situation was…*"

In public advisories issued at 10:00 p.m. CDT Saturday, 32 hours before prior to landfall, NHC warned of storm surge forecasts. At 7:00 a.m. on Sunday, August 28, NWS advisories characterized Katrina as a "*potentially catastrophic*" storm. Additionally, at 4:00 p/m. CDT on Sunday, the storm surge was predicted to be 18 to 22 feet, and locally as high as 28 feet with "*large and battering*" waves on top of the surge, meaning "*some levees in the greater New Orleans area could be overtopped*".

Although it was reported that Mayfield cautioned the levees would be breached, no such warning was issued. "*What indicated in my briefings to emergency managers and to the media was the possibility that some levees in the greater New Orleans area could be overtopped, depending on the details of Katrina's track and intensity*", Mayfield said.

Also on Sunday, August 28, the NWS office in Slidell, Louisiana, which is responsible for the New Orleans area, issued warnings saying, "*most of the area will be inhabitable for weeks… perhaps longer*" and predicting "*human sufferings incredible by modern standards*." Ultimately, NWS and NHC proved remarkably accurate in capturing Katrina's eventual wrath and destruction.

It is important to note, the hurricane risk to New Orleans and the surrounding areas was well-recognized and predicted by forecasters long before Hurricane Katrina. "*The 33 years I've been at the Hurricane Center we have (p. 70) always been saying – the directors before me and I have always said – that the greatest potential for the nightmare scenarios, in the Gulf of Mexico anyway, is that New Orleans and southeast Louisiana area*", Mayfield said.

The NWS and NHC are not without critics though. AccuWeather Inc., a private weather service company, has said the public should have received earlier warnings that Gulf coast residents and New Orleans residents in particular, were directly in Katrina's path. AccuWeather issued a forecast predicting the target of Katrina's landfall nearly 12 hours before the NHC issued its first warning, and argued the extra time could have aided evacuation of the region.

Responding to this criticism, Mayfield said premature evacuation can lead too large of an area to evacuate, causing unnecessary traffic and congestion on the roads. As Mayfield testified, "*the mission here of the National Hurricane Center and then the National Weather Service, is to provide the best forecast that we possibly can, and then the emergency managers at the local and state levels will use that, then they will call for evacuations*".

Ultimately, as Mayfield tried to convey, NHC and NWS can only forecast, issue warnings, and provide timely information to the state and local decision-makers who determine who and when to evacuate. No government can blame inadequate response or lack of advanced warning" (p. 71)

Un premier constat s'impose : des services ultra-compétents, bien entraînés, sont en mesure de bien faire leur métier, et même davantage que leur métier. Mais il faut aussi oser une question paradoxale : et si les services de la météo avaient aussi (au delà de l'explication par la compétence) cette lucidité active précisément parce qu'ils *ne sont pas en charge* de ces autres territoires, en aval du leur ? Comme si un trop grand choc ne permettait plus de traiter son périmètre ?

Quoi qu'il en soit, beaucoup se joue sur cette ligne de partage entre météo et autorités. La météo doit-elle aller au-delà de l'énonciation d'une prévision ? En vertu des textes, certainement pas. Et pourtant, il semble bien que, découvrant que leurs alertes ne passent pas les barrières mentales ou administratives, les responsables de la météo en arrivent à aller au-delà de leur territoire. Le risque n'est pas mince : ils peuvent se voir vivement reprocher de sortir de leur rôle – c'est la séparation sacrée entre analyse des risques et gestion des risques. Ils risquent même, comme ce fut le cas avec Météo France lors de la canicule 2003, de se faire mettre en question sur le thème : « Si vous le saviez, alors pourquoi n'avez-vous pas dit bien plus fort quel était le risque ? ». Jusqu'à un niveau limité de gravité, l'expert est accusé d'ingérence inacceptable ; dès lors qu'il y a fiasco, il risque l'accusation de non-ingérence criminelle – surtout s'il a été bien meilleur que d'autres.

La question est déjà difficile pour des situations pour lesquelles l'expert n'a aucun doute. On imagine l'abîme lorsque le problème est très mal saisi par les instances d'expertise – sur des enjeux pourtant colossaux potentiellement…

L'impact : un cyclone d'une envergure inédite, l'inondation fatale

> "Hurricane Katrina made landfall at 6:10 a.m. CDT, on Monday, August 29th. Katrina had maximum sustained winds of 121 mph and was unusually large, measuring approximately 400 miles across. Its eye was at least 30 miles wide. Though it had weakened from a category 5 to strong category 3 storm by landfall, the damage and loss of life from the storm was staggering. With effects extending from Louisiana through Mississippi, Alabama, Georgia, and the Florida panhandle. (p. 71)
>
> On August 28, at 10 a.m. CDT, the NWS field office in New Orleans issued a bulletin predicting catastrophic damage to New Orleans, including partial destruction of half of the well-constructed houses in the city, severe damage to most industrial buildings rendering them inoperable, the creation of a huge debris field of trees, telephone poles, cars, and collapsed buildings, and a lack of clean water. As previously noted, NWS predicted the impact on Louisiana would be "a human suffering incredible by modern standards". Unfortunately, much of what the NWS predicted came to pass.
>
> With intense gale-force winds and massive storm surge, the effect of Hurricane Katrina on Southeast Louisiana was indeed catastrophic. After 11:00 a.m. CDT on August 29, several sections of the levee-system in New Orleans breached, and 80 percent of the city was under water at peak flooding, which in some places was 20 feet deep. The extensive flooding left many residents stranded long after (p. 73) Hurricane Katrina had passed, unable to leave their homes. Stranded survivors dotted the tops of houses citywide. Flooding in the 9th Ward sent residents onto rooftops seeking aid. Many others were trapped inside attics, unable to escape. Some chopped their way to their roofs with hatchets and sledge hammers, which residents had been urged to keep in their attics in case of such events. Clean water was unavailable and power outages were expected to last for weeks.
>
> Katrina took approximately 1,100 lives in Louisiana, most due to the widespread storm surge-induced flooding and its aftermath in the New Orleans area." (p. 74)

Et pourtant…

> "Up to 1.2 million Louisiana residents followed the evacuation orders and evacuated themselves in their private vehicles. However, it later became apparent that thousands of residents, particularly in New Orleans, did not evacuate or seek shelter, but remained in their homes". (p. 65)

En apparence, les mesures prises sont les bonnes, on applique les plans comme il le faut. Il y a même des cordes de rappel pour traiter des problèmes de texture, du type « personnes sans véhicules », et les ONG sont intégrées dans le dispositif de crise.

Et pourtant, il y a des failles quelque part, en profondeur. Le problème, c'est, au-delà de l'incompétence des autorités de La Nouvelle-Orléans, l'émergence de problèmes pour lesquels personne n'a les réponses. C'est là qu'il faudrait réfléchir et agir – ce qui est impossible dans une culture de simple « application des plans ». Deux points seraient à reconsidérer dans ce problème des évacuations :

- *les délais* : s'activer dans les 2-3 jours qui précèdent n'est pas en rapport avec l'échelle et la complexité du problème ;
- *les catégories juridiques et réglementaires du type « ordre d'évacuation »/ « recommandation d'évacuation »* : elles peuvent ne plus être adaptées dans une société déjà éclatée, complexe, marquée par des cultures qui ne sont pas appropriées pour traiter de événements hors-cadre.

Mais il est vrai que l'on entre alors dans un monde dont on ne connaît ni les grammaires, ni les outils pertinents de gestion. Une part des critiques adressées après-coup aux responsables pourrait être bien rapide. Il faut se risquer au-delà : Et si personne ne savait faire ? Par exemple :

- Comment déclencher une évacuation de vastes zones urbaines 7 jours à l'avance ?
- Comment gérer ensuite un changement d'évaluation de la menace ?
- Que faire si on envoie précisément les foules dans des zones qui, ensuite, se révèlent les plus impactées ? Ce fut précisément la grande angoisse avec le cyclone Rita sur Houston. La capitale texane fut exemplaire, l'ordre d'évacuation fut donné sur le mode de l'excellence… et le cyclone changea de trajectoire : on se retrouva devant la possibilité qu'il vienne cueillir la population sur les autoroutes…
- Qui peut chiffrer les conséquences d'une évacuation trop tardive sur Houston en cas de cyclone majeur ?
- Qui peut chiffrer les conséquences d'une évacuation précoce mais inutile finalement – et si le centre concerné est de type Houston, centre stratégique pour la vie économique, voire la sécurité nationale ?

Une première stratégie face à ce type de question est de se replier sur la confection de nouveaux plans, toujours plus détaillés, toujours plus inscrits dans des logiques hiérarchiques. Une seconde stratégie, plus difficile mais plus appropriée, est de mobiliser, en complément, des intelligences pour inventer des logiques nouvelles.

Le véritable enjeu est d'oser en ces domaines des crises une approche scientifique, et non plus seulement d'application de procédures. On tiendra pas les défis du XXe siècle avec un manuel scolaire de bonne époque. [26]

[26] C'est la pensée scientifique : c'est précisément parce qu'on n'a pas les réponses qu'on se met en recherche. Maurice Bellet : « *Si on me dit : "puisque le modèle n'existe pas, la question n'a pas de sens", je répondrais : "ça c'est une réponse de technicien mais pas de scientifique". » Vidéo pédagogique :* "Aux prises avec le chaotique", à l'écoute de Maurice Bellet, Philosophe, montage Aurélien Goulet, Avril 2004. Voir Patrick Lagadec : "Enseigner la question des crises : Enjeux, Obstacles, Initiatives", *Cahiers du Laboratoire d'Econométrie*, janvier 2007, Ecole Polytechnique.http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/2007-01.pdf

L'EXERCICE « PAM » (2004)

Un an avant Katrina un exercice ambitieux avait été organisé en Louisiane, avec l'appui du fédéral. Ce fut la simulation sur le cyclone fictif dénommé « Pam », incroyablement proche de Katrina dans ses hypothèses. L'initiative traduisait bien que le risque lié à un cyclone majeur affectant La Nouvelle-Orléans, était bien repéré ; et, après l'exercice, il serait encore plus difficile de soutenir que l'on n'était pas au courant. Cela n'a pourtant pas empêché que soit affirmé haut et fort, au plus haut niveau du pays, que « personne n'aurait pu prévoir une telle catastrophe ».

> "The Hurricane Pam exercise reflected recognition by all levels of governments of the dangers of a catastrophic hurricane striking New Orleans" (p. 81)

Un exercice de grande envergure

L'exercice fut organisé en juillet 2004 et réunit 50 organisations – paroisses, état, fédéral, ONG – durant cinq jours, au centre des opérations d'urgence de Louisiane à Bâton Rouge. Les hypothèses du scénario étaient, on l'a dit, incroyablement proches du scénario Katrina, un an plus tard. On partait bien du principe que des centaines de milliers de personnes n'évacueraient pas, que des centaines de milliers de bâtiments seraient détruits, que des services vitaux seraient annihilés, y compris les communications, que la sortie de crise serait particulièrement difficile, puisque des zones resteraient inhabitables pendant plus d'une année, etc. Et l'on tablait sur plus de 60 000 morts.

> • "300,000 people would not evacuate in advance;
> • 500,000 to 600,000 buildings would be destroyed;
> • Phone and sewer services would be knocked out and chemical plants would be flooded;
> • 97 percent of all communications would be down;
> • About 175,000 people would be injured, 200,000 would become sick, an more than 60,000 would be killed;
> • About 1,000 shelters would be needed for evacuees;
> • Boats and helicopters would be needed for thousands of rescues because many residents would be stranded by floodwaters;
> • A catastrophic flood would leave swaths of southeast Louisiana uninhabitable for more than a year". (p. 81)

La pression positive imposée par la FEMA traduisait une forte conscience des risques encourus :

> "FEMA and Louisiana officials accelerated the planning process because of the overwhelming consensus that a category five hurricane hitting New Orleans was one of the most likely and devastating disaster scenarios our nation faced, Beriwal [Mrs Madhu Beriwal President of Innovative Emergency Management Inc. (IEM), l'agence conseil] explained." (p. 81)

On notera le choix de lignes de test fait par la FEMA, qui demanda surtout un entraînement sur la phase post-impact, le point le moins travaillé jusqu'alors.

> "Apparently FEMA directed IEM to emphasize post-landfall and recovery issues in the Pam exercise as the pre-landfall evacuation had always been a focal point in prior emergency disaster planning sessions" (p. 82)

De nombreux points furent testés, comme la question du sauvetage, de la gestion des débris, de la mise à l'abri, de l'assistance médicale, et surtout du déplacement des enfants.

A posteriori, les responsables soulignèrent que cet exercice eut un impact direct important sur la gestion des flux autoroutiers, avec une capacité très renforcée pour la mise en circulation totale des voies vers la sortie de la zone, jugée comme un succès :

> "State officials reported that Hurricane Pam greatly improved the state's contraflow evacuation plan. In fact, federal, state, and local officials across the board agreed the contra flow plan was a success story of Katrina's emergency response. Over 1.2 million were evacuated in the 48 hours prior to landfall". (p. 82)

Points positifs

- L'ampleur de la mobilisation : 50 organisations, 300 participants, 5 jours d'exercice.
- L'ampleur des moyens financiers effectivement engagés : un contrat de plus d'un demi-million de dollars fut confié à l'agence-conseil en charge du projet.
- La hardiesse des hypothèses du scénario.
- Le rythme imposé par la FEMA : l'agence de consultants en charge reçut mission de monter l'exercice sous 53 jours.
- L'inscription de l'effort dans le temps : après l'exercice, l'agence-conseil adressa un guide d'action à tous les acteurs de façon à leur donner le temps de préparer la saison cyclonique de 2005 ; des séminaires post-exercice furent organisés en novembre 2004 et août 2005.
- La réalité du processus d'apprentissage, surtout en matière de gestion des flux autoroutiers, et de gestion médicale.
- La dynamique générale insufflée : les documents Pam avaient pour objet de lancer une dynamique, non de fixer des réponses définitives.

Points négatifs

- Le problème de la poursuite de l'effort sur la durée : le nouvel exercice prévu pour l'été 2005 ne fut pas maintenu, en raison de difficultés de financement.
- Le problème des attentes qui peuvent prendre corps après un tel exercice, et des surprises ensuite lorsque ces attentes sont déçues. Ce fut le cas en ce qui concerne l'aide fédérale en ce type de circonstance : on avait bien compris qu'elle ne parviendrait pas avant 48-72 heures, mais on ne s'attendait pas du tout à ce qu'elle arrive encore beaucoup plus tardivement. Après l'impact de Katrina, il fallut, globalement, attendre 11 jours. Il faut bien être conscient des engagements que l'on prend : si les autorités assurent qu'on peut compter sur elles pour ceci ou cela, ces assurances seront prises non comme des moyens de rassurer, non comme de la « communication », non comme des phrases qu'il serait mal venu ensuite de soumettre à l'épreuve du réel, mais bien comme un « contrat », valant engagement.

  > "Some state and parish officials said they saw Pam as a "contract" of what the various parties were going to do, and the federal government did not do the things it had committed to doing. According to Dr. Walter Maestri, the Jefferson Parish Director of Emergency Management, he understood that FEMA may not provide help until 48-72 hours later – but then he expected help. That is, once the state cleared the roads, he anticipated that FEMA trucks would arrive with large quantities of water, food, and ice. Although these were the parish's planning assumptions, he said FEMA did not get substantial relief to the parish until 11 days after landfall". Dr. Maestri also said that the Hurricane Pam documentation makes it clear what FEMA was supposed to do, but FEMA did not do those things. (p. 83)

- À l'inverse, le fédéral insiste sur le fait que le niveau local ne fit pas tout le travail qu'il aurait dû engager : seule la dimension des évacuations médicales fut réellement prise en charge. La question des abris ne fut pas bien traitée, de même que celle du système de commandement.

  "Beriwal [Presidente de l'agence conseil] said the plan derived from the Pam exercise was intended as a "bridging document" designed to serve as a guide and roadmap to be used by emergency operational officials at the state and local level. In other words, it was up to state and local officials to take the Plan and turn it into a more detailed individual operational plans." (p. 83)

  "Yet, according to Scott Wells, Deputy Federal Coordinating Officer from FEMA, there were several Hurricane Pam Exercise "to do" items state and local government did not complete. For example, the state was supposed to develop more detailed concepts and plans in several areas : (1) search and rescue, (2) rapid assessment team, (3) medical evacuation, (4) sheltering and temporary housing, (5) commodity distribution, and (6) debris removal. […] In Wells's view, the only one of these where the state made some progress was medical evacuation. […] According to Wells, the state had also agreed to learn and exercise a unified command through the incident command system. Wells said the state did not do so, which led to major command and control problems during Katrina" (p. 83)

La conclusion du chapitre souligne qu'il y a loin du plan ou de l'exercice à la compétence effective. Et elle ouvre une question quant à l'acceptabilité de l'hypothèse d'un nombre de décès de 60 000 personnes, que l'on semble tenir pour une donnée.

> "Hurricane Katrina highlighted many weaknesses that either were not anticipated by the Pam exercise or perhaps were lessons learned but simply not implemented. For example, Hurricane Pam has been criticized for its emphasis on managing the aftermath of the catastrophe and not creating initiatives that would diminish the magnitude of the catastrophe. Indeed, much of the recrimination over the Hurricane Katrina response came because government authorities apparently failed to have a plan in place to assist in evacuating individuals without transportation. Nor did they appear to have an adequate sheltering place in place. With Hurricane Pam's striking resemblance to Katrina in force and devastation, many have been left wondering at the failure to anticipate, and plan for, these essentials. Is a plan that leaves 300,000 in a flooded city and results in 60,000 deaths acceptable?" (p. 83)

En d'autres termes, tout exercice exigeant ouvre une boîte de Pandore :

- Il souligne des vulnérabilités, qu'il sera ensuite impossible de nier.
- Il clarifie des écarts entre ce qu'il faudrait savoir faire et ce que l'on est effectivement en mesure de faire.
- Il engage les uns et les autres dans la voie de promesses d'ajustement et d'actions de progrès qui, si elles ne sont pas tenues ou engagées, ne feront que renforcer les griefs de l'après-crise.
- Il laisse en suspens des hypothèses de décès et de malheur, véritablement inacceptables, mais désormais clairement établies, exposées.

On comprend que l'on préfère souvent tout laisser dans l'ombre.
La Commission ne précise à aucun moment si les autorités de Louisiane, au premier chef le Maire de La Nouvelle-Orléans et la Gouverneure, ont participé personnellement à la simulation PAM. Le fait que ce point ne soit pas même évoqué par la Commission est un signe clair de nos retards en ces matières.

LES LEVÉES DE PROTECTION CONTRE LES CRUES

D'entrée, la Commission souligne que la question de la vulnérabilité des levées (digues) était bien connue. On savait parfaitement qu'en cas de débordement des digues, ou de destruction des digues, il y aurait inondation de la ville.

> "The levees protecting New Orleans were not built to survive the most severe hurricanes. It was a well-known and repeatedly documented fact that a severe hurricane could lead to overtopping or breaching of the levees and flooding of the metropolitan area. In fact, for years the U.S. Army Corps of Engineers (USACE) has had a written plan for unwatering (i.e., draining) New Orleans in such a contingency. This well-known threat was the motivation for FEMA to sponsor the "Hurricane Pam" exercise". (p. 87)

Le rapport fait un point général sur la défaillance des digues :

- une conception qui n'était pas en rapport avec le risque : il s'agit de défendre une ville entière, et l'on ne prend en considération que l'hypothèse d'un cyclone « moyen », qui n'a d'ailleurs aucune réalité autre qu'administrative ;
- un éclatement des responsabilités entre de multiples organisations en conflits ;
- une maintenance qui laissait à désirer, par exemple des arbres poussaient sur les digues, ce qui est strictement interdit ;
- une absence de système d'alerte : rien n'était prévu, ou rien de bien réaliste.

Design – dogme de l'événement moyen, du modèle moyen

> "The levees protecting New Orleans were not designed to withstand the most severe hurricanes. […] According to USACE [US Army Corps of Engineers] the "standard project hurricane" was used to design the New Orleans levees and is roughly equivalent to a fast moving [donc : moins dangereux qu'un cyclone qui évolue lentement, comme ce fut le cas de Katrina] or "moderate" category 3 hurricane. […] there is no "standard" hurricane – the actual forces that levees need to withstand are a function of several factors. According to the preliminary NSF study, "the actual wind, wave and storm surge loadings imposed at any location within the overall flood protection system are a function of location relative to the storm, wind speed and direction, orientation of the levees, local bodies of water, channel configurations, offshore contours, vegetative cover, etc. They also vary over time, as the storm moves through the region". (p. 89)

Maintenance – Discontinuité organisationnelle

> "The different local organizations involved had the effect of diffusing responsibility and creating potential weaknesses. For example, levee breaches and distress were repeatedly noted at transition sections, where different organizations were responsible for different pieces and thus two different levee or wall systems joined together". (p. 92)
>
> According to Seeds [Raymond Seeds, a scientist working on the NSF study] : "*No one is in charge. You have got multiple agencies, multiple organizations, some of whom aren't on speaking terms with each other, sharing responsibilities for public safety*" (p. 92)

Maintenance – non réaction

> "Residents of New Orleans who live along the 17th Street Canal said water was leaking from the canal and seeping into their yards months before Hurricane Katrina caused the levee system to collapse. The leaks, they said, occurred within several hundred feet of the levee that later failed" (p. 92)

Alerte – Irresponsabilité et irréalisme

"Despite the well-known importance of the levees, and the consequences of failure, the local levee boards responsible for maintaining and operating the levees did not have any warning system in place. While federal regulations require that they monitor levees during periods of potential flooding, the requirement is impracticable to implement during a hurricane. In addition to no warning system, the loss of communications and situational awareness, and only sporadic reports of flooding from a variety of sources, made it difficult to confirm that there were breaches in the levees and then assess the damage. These factors, as well as physical difficulties of getting to the breach sites, combined to delay repair of the levee breaches." (p. 87)

"Again, with the large number of local organizations involved, it was not always clear who would be responsible for monitoring the levees and sounding the alarm if there was such a breach. […] Given that Hurricane Katrina led to the loss of power and severely degraded communications, it is not clear that any warning system would have survived or have been effective." (p. 94)

L'épreuve des faits

"On Monday, at about 3:00 p.m. the USACE district commander and a team ventured out to conduct early assessments of the situation. They were unable to conduct a thorough review because of the high winds, debris, and flooding". [p. 95]

"There were also physical barriers that made assessments and repair difficult. Specifically, emergency repair operations to close some of the breaches were seriously hampered by lack of access roads. USACE regulations generally require access roads on top of levees to allow for inspections, maintenance and flood-fighting operations […]. However, in New Orleans, exceptions were made to these regulations because of its highly urban nature […] When Hurricane Katrina led to the breaches in the levees, the lack of access roads atop the levees resulted in very significant increases in time and cost to repair the damaged areas.

Poor communications, difficulties in doing assessments, and physical barriers all served to delay efforts to repair the levees. Levees repair did not begin until Wednesday." (p. 95)

Bonnes surprises de consolation, cependant

"Projections made prior to Hurricane Katrina that it would take nine weeks to unwater New Orleans proved unfounded. On October 11 (43 days after Katrina landfall) USACE reported that all floodwaters had been removed from the city of New Orleans" (p. 96)

Colère de la nature, folie des hommes, défaut d'initiative

Le résumé fait par la commission en conclusion de ce chapitre est cinglant :

"The forces that destroyed the levees also destroyed the ability to quickly assess damage and make repairs. The reasons for the levee failures appear to some combination of nature's wrath (the storm was just too large) and man's folly (an assumption that design, construction and maintenance of the levee would be flawless). While there was no failure to predict the inevitability and consequences of a monster hurricane – Katrina in this case – there was a *failure of initiative* to get beyond design and organizational compromise to improve the level of protection afforded." (p. 97)

En résumé, prévaut toujours la conception de protection contre des sinistres « moyens », « habituels », sans combinaison de problèmes. C'est la traduction d'une culture du risque très conventionnelle et désormais largement dépassée :

- risques totalement domestiqués : « raisonnables », indépendants ;

- organisations parfaites : dans l'exercice de leurs responsabilités, leurs interactions ;
- absence de « frottement » opérationnel : alerte immédiate, intervention instantanée.

Les hypothèses « en chambre » triomphent : en cas de risque de crue, il y aura des inspections sur le terrain, mais on n'évoque pas le fait qu'en cas de cyclone les visites sur sites seront précisément impraticables… ; le préposé téléphonera au centre de crise, mais on ne prend pas en compte le risque, fort, de coupure téléphonique… On trouve en quelque sorte la quintessence de nos approches des crises : chaque parcelle de problème est prise sous hypothèse que tout est normal par ailleurs. « S'il y a risque de crue, le préposé se rend sur les lieux et alerte en cas de brèche », donc, en cas de cyclone : il n'y a pas de vent ; les voies de circulation sont parfaitement dégagées ; il n'y a aucun problème de liaison ; on sait qui doit aller sur les lieux, il sait à qui téléphoner ; le centre de crise fonctionne parfaitement, etc. On entend déjà le préposé interrogé par une commission d'enquête : « Tout était prévu, mais ce jour-là il y avait du vent. » L'argument désuet de la Force Majeure.

Certes, ces hypothèses permettent de faire des modèles et des plans ; permettent de « rassurer », et de « communiquer » ; permettent de « classer le dossier » et d'assurer que « tout est sous contrôle ». Ce n'est pas de la gestion de risque, c'est seulement de l'ordonnancement administratif. L'ensemble ne tient qu'à deux conditions : que personne ne pose de question (et malheur à qui ose en poser : il risquerait de mettre l'édifice à bas) ; que l'on ne soit jamais confronté à la réalité — car alors l'édifice s'effondre, et avec une sauvage brutalité.

Ajoutons que la Commission aurait dû aller plus loin dans l'analyse. Certes, il y a défaillance claire dans la conception et la maintenance des digues, dans toute l'architecture organisationnelle de sécurité. Mais deux points auraient mérité mention :

1. Il y a différence de nature entre une "vague" qui passe par-dessus les digues (overtopping) et une *destruction* des digues (breaches). Dans la première hypothèse, on pompe ; dans la seconde, le lac se vide dans la ville. Or les deux scénarios sont généralement confondus.

2. Au-delà de la critique sur la hauteur des digues, leur maintenance, il aurait fallu poser la question de la possibilité même de conserver un niveau de risque maîtrisable dans une telle zone. Même si le Corps of Engineers pouvait consacrer des milliards $ à la protection de la ville, le risque resterait sans doute à un niveau difficile à mesurer, et à accepter. Il ne s'agit pas simplement de se donner les moyens techniques et financiers susceptibles de réduire le risque. Les conditions générales (destruction des zones humides tampon, pompages divers, dynamiques du fleuve, effets pervers des digues elles-mêmes, changement climatique, etc.) font que le risque ne peut pas rester dans nos épures du maîtrisable et de l'acceptable tels que nous les concevons. Sans réflexion nouvelle sur ces sujets[27], nous allons au-devant de terribles déconvenues.

Mais ce dernier point suppose un changement fondamental dans nos approches du risque : non plus un écart limité par rapport à la norme, que l'on peut traiter techniquement (ingénierie, gestion, plans d'urgence, assurance, etc.) ; mais une brèche, qui met en question des équilibres fondamentaux, nos visions et nos organisations du monde.

---

[27] Kenneth R. Foster and Robert Giegengack, "Planning for a City on the Brink" (p. 41-58), in Ronald J. Daniels, Donald F. Kettl, and Howard Kunreuther : *On Risk and Disaster – Lessons from Hurricane Katrina*, University of Pennsylvania Press, 2006.

L'ÉVACUATION

Résumé : une défaillance qui a coûté très cher

> "Failure of complete evacuations led to preventable deaths, great suffering, and further delays in relief." (p. 103)

Les deux localités les plus peuplées de Louisiane n'ont donné d'ordre d'évacuation obligatoire (mandatory) que très tard (New Orleans), ou pas du tout (Jefferson Parish). Il est resté 70 000 personnes à La Nouvelle-Orléans. Parmi ceux qui sont restés, beaucoup n'avaient pas de moyen de transport. Les responsables de La Nouvelle-Orléans n'ont pas évacué tout le monde et ont compté sur le Superdôme comme abri de dernière extrémité. La défaillance en matière d'évacuation a pris au piège des milliers de personnes et seule une intervention héroïque de sauvetage a permis de sauver bien des vies. Elle a obligé aussi à une évacuation post-impact, pour laquelle les responsables fédéraux, locaux, municipaux n'étaient pas préparés. (p. 103-104)

Mais cela, c'est la lecture après-coup. Sur le moment, tout se déroule bien, les leçons du passé ont été tirées, les liaisons fonctionnent… L'une des plus grandes catastrophes naturelles de l'histoire des Etats-Unis, qui allait conduire au plus grand fiasco en matière d'action post-catastrophe, a pu apparaître dans un premier temps comme bien gérée. Les clignotants sont au vert. *Leçon immédiate* : S'il n'existe pas de lieu de réflexion en recul (Force de Réflexion Rapide[28]), le piège se referme très rapidement, et ne se rouvrira qu'après la capitulation.

L'évacuation de la population en général se déroule relativement bien

Le constat général semble plus que satisfaisant, parfois même atteindre l'excellence.

> "Mississippi evacuations were generally mandatory and went relatively well. Five Mississippi counties issued mandatory evacuation orders on or before August 28 for specific areas or zones of their counties and/or those living in mobile homes. According to Governor Haley Barbour, he has the authority to usurp county official's decisions – that is order a mandatory if they have not – but he chose not to do so because county officials are closer to the situation than he is" (p. 106)
>
> "Alabama began implementing the evacuation early, and its evacuation also went well. Even before any Alabama evacuations began, AEMA [Alabama Emergency Management Agency] and state transportation officials participated in the FEMA regional Evacuation Liaison Team conference calls during which emergency managers from Florida, Louisiana, and Mississippi shared information on the status of evacuation routes, road closures, traffic volumes, hotel availability, and other interstate implications of significant population migrations in the region. As it became clear Katrina would have a significant impact on the Alabama coast, Baldwin County emergency management officials called for a voluntary evacuation of all coastal, flood-prone, and low lying areas at 5 p.m. on Saturday, August 27. State emergency management officials asked the Governor to declare a mandatory evacuation for threatened areas of Baldwin and Mobile Counties on Sunday, August 28. " (p. 107)
>
> "The Lousiana evacuation for the general population, including contraflow, worked very well. Governor Kathleen Babineaux Blanco and other state officials labeled the implementation of this evacuation as "*masterful*" and one of the most successful

[28] Pierre Béroux, Xavier Guilhou, Patrick Lagadec: "Implementing Rapid Reflection Forces", *Crisis Response*, vol. 3, issue 2, pp. 36-37. http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/Implementing_Rapid_Reflection_Forces.pdf

> emergency evacuations in history. The state effectively used conference calls to coordinate among parishes. Some parishes declared some level of evacuation for the entire parish as early as Saturday morning, August 27, at 9:00 a.m. These were generally the lower parishes, which was consistent with the Louisiana state plan for getting these populations to evacuate ahead of the metropolitan New Orleans populations. The parishes generally started with the declaration of a "recommended" evacuation and changed these to a "mandatory" evacuation as Katrina got closer. The state also coordinated closely with Mississippi and Texas on traffic and/or sheltering issues." (p. 107)

Avant de critiquer les responsables concernés, il est nécessaire de mesurer que leur expertise était déjà bien avancée en matière d'évacuation de masse. C'est là une base que tout le monde ne possède pas obligatoirement. En d'autres termes, nous sommes face à des problèmes d'une complexité extraordinaire ; il ne s'agit pas seulement de corriger une incompétence totale. Relevons donc ici des points de réflexion qui nous seraient utiles.

Le risque d'embouteillages monstres : des évacuations échelonnées
Le plan d'évacuation de l'état de Louisiane avait été révisé après le cyclone Ivan en 2004 : les évacuations avaient alors créé des embouteillages monstres en raison du départ simultané de toute la zone (partie sud, Nouvelle-Orléans, Jefferson Parish). Le nouveau plan prévoyait des évacuations échelonnées : d'abord les zones sud, puis les quartiers les plus bas de La Nouvelle-Orléans, et de Jefferson Parish, et enfin les quartiers hauts de ces deux territoires, le tout facilité par la mise à disposition de toutes les voies d'autoroutes.

La critique d'une sur-réation : une cartographie plus fine du territoire
Dans l'Alabama, pour les cyclones Ivan et Dennis les autorités avaient procédé à des évacuations qui s'étaient avérées non nécessaires. En conséquence, on avait réduit le temps d'anticipation, notamment pour la mise en circulation unidirectionnelle des autoroutes, et l'on avait demandé aux responsables locaux de définir des zones d'évacuation plus restreintes afin de mieux cibler ces évacuations. Lorsque Katrina est arrivé, le Gouverneur a dû lutter pour mettre l'action au diapason de la menace et ne pas risquer, cette fois, la sous-réaction.

Le risque de données et de modèles dépassés
Les données sur lesquelles étaient fondées les évacuations en Alabama dataient de cinq ans ; or, en cinq ans, la démographie et l'occupation des sols s'étaient transformées.

Des discontinuités circonstancielles : Labor Day
En outre, Katrina est arrivé au moment du Labor Day, et l'on comptait 100 000 personnes de plus sur la zone côtière de l'Alabama – une donnée qui n'est pas dans le plan. Les autorités se sont donné de la marge pour l'évacuation, mais ce fut sur la base du principe du doigt mouillé et les témoins interrogés par la Commission soulignent qu'il serait bon d'avoir des capacités de mesure plus appropriées.

Des discontinuités circonstancielles : le problème de l'achat de carburant en fin de mois
Des gens ne sont pas partis parce que l'on était à la fin du mois, alors qu'ils allaient toucher leurs allocations publiques : ils ne disposaient pas de l'argent nécessaire pour les pleins d'essence. Le Gouverneur du Mississipi indique qu'il faudrait prévoir de fournir ce carburant si l'on doit évacuer en fin de mois. L'ancien responsable de la FEMA, Brown, s'est déclaré totalement opposé à ce que le fédéral prenne cela en charge, faisant valoir que c'était une responsabilité locale.

Conseil d'évacuation ou ordre d'évacuation ?

Le Gouverneur d'Alabama précise sa stratégie :

> "We made it voluntary 36 hours out, and then shortly after we made it mandatory. As it comes closer, and we have a higher likelihood that it is going to happen, we make it mandatory. We ask people to leave. We do everything to encourage them to leave. But, again, the limiting factor is the amount of time" (p. 107)

Le facteur de discontinuité temporelle

Il faut aussi tenir compte des problèmes liés aux grands nombres, à la complexité, aux contraintes de temps. Le Gouverneur d'Alabama poursuit :

> "*The difference between trying to evacuate our beaches before Labor Day and after Labor Day is like daylight and dark, because we have so many more vacationer there. And then when you layer on top of that the number of people that will be coming out of the Florida panhandle that will come through Alabama, if we don't start it three days early, you just physically do not have the capacity to take care of it*". (p. 107)

Des décisions d'évacuation retardées

> "Despite adequate warning 56 hours before landfall, Governor Bianco and Mayor Nagin delayed ordering a mandatory evacuation in New Orleans until 19 hours before landfall." (p. 108)

La notion d'évacuation "obligatoire"

La Commission apporte des clarifications intéressantes sur la notion "d'évacuation obligatoire". Certes, souligne-t-elle, la notion n'est peut-être pas très claire, les pouvoirs effectifs ne sont sans doute pas aussi évidents qu'on pourrait le penser, mais au moins la force symbolique d'un ordre d'évacuation est sans conteste bien plus puissante que si l'on en reste à une simple recommandation. En d'autres termes, la Commission ne s'embourbe pas dans une discussion sémantique, ne se bloque pas dans des considérations juridiques, et ne manque pas la cible – qui est bien la capacité à ne pas aller au fiasco collectif. Ce type de discussion est promis à revenir à chaque événement de ce type. Reprenons donc quelques points du rapport sur ces dimensions difficiles à stabiliser.

> "A wide variety of terms were used to describe the levels of evacuation orders, indicating a lack of clarity and a potential point of confusion for the resident population. These terms included a "precautionary" evacuation, a "voluntary" evacuation, a "recommended" evacuation, a "highly recommended" evacuation, and a "highly suggested" evacuation. It appeared that many of these officials were bending over backward to avoid using the term mandatory.
>
> Throughout our discussions in all three states, Select Committee staff were unable to find a clear and consistent definition of mandatory evacuation. However, there was a consensus among almost all officials in all three states that even under a mandatory evacuation, authorities would not forcibly remove someone from their home.
>
> Bianco said: "Well, in the United States of America, you don't force people [out of their home], you urge them".
>
> Governor Riley [Alabama] said:
>
> "*We probably need to come up with better definition of what is mandatory is. We call it a mandatory evacuation because everyone else calls it a mandatory evacuation. But do we arrest anyone? No. Do we send people door to door? Absolutely. We have a phone system, where we have an automated system that calls every resident, asks them to leave, advises them with a phone message of how important it is. We keep doing it*

until we get in touch with everyone. Do you ever get to the point that everyone is going to leave? I don't think so."

Nevertheless, it is clear to the Select Committee that declaring a mandatory evacuation delivers a more powerful statement to the public than declaring a voluntary or similarly worded evacuation. A mandatory evacuation implies that individuals do not have a choice, that the government will not be able to protect them and provide relief if they remain, and it generally conveys a higher level of urgency." (p. 108)

Ces lignes sont capitales. Plus encore pour un pays comme la France, marquée par une culture féodale pour laquelle le souverain doit protection à son peuple. Si l'on sort de la normalité, on attend que l'Etat prenne le relais et garantisse une sortie de crise totalement maîtrisée. Le moindre problème devient une rupture de contrat moral, de contrat social. Si, dans l'information, il n'est pas dit très à l'amont qu'après tel point il n'y aura plus de sauvetage possible, même par l'Etat, la dynamique du fiasco est en marche. [29]

Une transparence certaine, mais…

On ne peut pas dire que l'information sur la gravité de la situation ait été en quoi que ce soit cachée ou minorée. La météo fut on ne peut plus claire. A 10h du matin, le dimanche, le bureau local du National Weather Service émit une alerte ferme et dure : "a very strongly worded warning" :

"Devastating damage expected… Hurricane Katrina… a most powerful hurricane with unprecedented strength… rivaling the intensity of Hurricane Camille of 1969… Most of the area will be uninhabitable for weeks… perhaps longer. At least half of well constructed homes will have roof and wall failure. All gabled roofs will fail… leaving those homes severely damaged or destroyed… Water shortages will make human suffering incredible by modern standards" (p. 108)

Les responsables ne furent pas non plus avares de mises en garde nettes, brutales et précises. Y compris sur la question des digues.

"State and local officials also urged the public to evacuate by foretelling the potentially catastrophic consequences. For example, beginning on Saturday, August 27, Blanco publicly urged citizens to evacuate the city, expressing her concern for the strength of the levees against at least a Category 4 storm. In several interviews on Saturday and Sunday, Blanco stated that flooding in New Orleans was a major concern. On Saturday at approximately 8:00 p.m., she appeared on CNN and said that in New Orleans "*the storm surge could bring in 15 to 20 feet of water. [People in the city of New Orleans] will not survive that if indeed that happens*". In the Sunday morning papers, it was reported that she had said the water levels could reach as high as 20 feet. In a television interview on Sunday, Blanco was asked if the 15-foot levees could survive the storm, and she replied: "*I don't think anything can tolerate a storm surge of 15-20 feet.*"

In Fox News interviews on Sunday, Nagin was very specific about the threat. He said whether the levees would hold up was the "*big question*". "*If there's a breach and if they start to fail, it probably will create somewhat of a domino effect which would pour even more water into the city*"

[29] Mais c'est précisément cette notion de limite de capacité d'action, de franchissement de seuil qu'il est difficile de concevoir, et d'admettre. Même pour des journalistes d'ailleurs, comme on l'observa lors de la tempête de 1999, avec cette précision sur l'une des radios les plus écoutées au petit matin du 26 décembre : « Vents de 180 km/h ce matin, soyez prudents sur les routes ».

Blanco's staff also called ministers on Saturday to urge them to tell their congregations to get out. And apparently, the Mayor and its staff did similar things. But these steps were clearly insufficient". (p. 109)

Il faut bien entendre la leçon : la transparence ne suffit pas. Il reste à déclencher l'acte de départ. Et l'on retrouve l'enseignement souligné depuis quarante ans par le Disaster Research Center : le problème le plus difficile posé par les situations d'urgence n'est pas la fuite éperdue et paniquée des populations – comme on ne cesse de le dire, de l'écrire, de le craindre, de l'entendre sur les médias. Mais le risque inverse : une incroyable surdité. Là aussi, nous avons à traiter une discontinuité. Il faut que la prise de parole fasse choc, puisse déclencher un mouvement, de l'esprit puis du corps. Peut-être en mobilisant les gens en leur donnant un rôle de sauveteur actif, non de consommateur distrait et désabusé de la parole officielle.

Peut-être faudrait-il concevoir des messages en claire discontinuité, sur un mode en rupture :

- « Attention, ce qui nous arrive, ce n'est pas "Camille".
- Vous n'avez rien dans votre expérience qui puisse vous donner une idée de ce qui va se passer.
- Les digues n'ont pas été conçues pour résister à un Katrina.
- Non, vous n'aurez aucune chance si vous restez.
- L'exercice de l'an dernier a donné son verdict : le risque est bien d'avoir 7 mètres d'eau dans la ville, des dizaines de milliers de morts, des centaines de milliers de maisons détruites.
- Nous serons incapables d'aller vous porter secours.
- Ne restez pas là. Nous avons pris un ordre d'évacuation générale.
- Et nous avons besoin de vous : Ne laissez personne derrière vous ».

Les difficultés ne sont évidemment pas minces :

- Nous ne sommes pas du tout habitués à une telle posture.
- L'autorité prend des risques si par extraordinaire la catastrophe ne se déploie finalement pas aussi durement qu'annoncé (on a vu le cas avec l'ESB [maladie de la vache folle], les huîtres du bassin d'Arcachon, etc.).
- Pour conjurer alors l'angoisse suscitée par le message, le risque est grand pour les responsables de se voir cloués au pilori.
- Et bien sûr, car le National Weather Service a été dans cette logique, même des alertes parfaites peuvent encore ne pas suffire.

Une autre leçon des travaux en sociologie des désastres insiste sur le fait qu'il faut être très spécifique dans les messages : en plus de l'énoncé très clair du risque encouru, il faut précisément dire à qui s'adresse le message, et très précisément indiquer ce qu'il convient de faire. Il ne suffit pas d'identifier la menace, il faut indiquer la marche à suivre. En l'espèce, il fallait indiquer comment sortir de la zone. Mais là, on est tombé sur un trou noir. Le fait que des dizaines de milliers de gens allaient se retrouver sans moyen de locomotion n'avait pas été réellement travaillé, même si le problème avait été identifié.

Cependant, il ne faut pas simplifier abusivement : 250 000 voitures restèrent inutilisées par leurs propriétaires (p. 116).

Le très grand retard à donner l'ordre d'évacuation

Le dimanche matin, la Gouverneure de Louisiane et le Maire de La Nouvelle-Orléans vont finir par suivre une ligne de communication telle qu'évoquée ci-dessus. Mais c'est sans doute beaucoup trop tard.

"Neither Blanco nor Nagin, however, ordered a mandatory evacuation until Sunday morning. According to the Sunday newspapers, Nagin said "*he'll will make a decision about evacuations and other emergency procedures [Saturday] about noon*." But as late as Saturday afternoon, according to news reports, Nagin was consulting city lawyers about legal liability to the city's businesses for lost of revenue from evacuating customers." (p. 109)

"This extraordinary storm required extraordinary measures, which the Governor and the Mayor did not take". (p. 109)

Finally, on Sunday morning at around 11:00 a.m. central time, 19 hours before projected landfall, Nagin announced the issuance of a mandatory evacuation order.

In a joint news conference on Sunday morning, Blanco and Nagin continued to express their concerns and explain the reason for the Mayor's issuing a mandatory evacuation order. Their comments raise the question as to why, given the severity of the predicted catastrophe, the mandatory evacuation was not ordered sooner." (p. 109)

> Mayor Nagin: "*Ladies and gentlemen, I wish I had better news for you. But we are facing as storm that most of us have feared. I do not want to create panic. But I do want the citizens to understand that (p. 109) this is very serious, and it's of the highest nature. And that's why we are taking this unprecedented move.*
> *The storm is now a Cat 5, a Category 5, as I appreciate it, with sustained winds of 150 miles an hour [241 km/h], with wind guts of 190 miles per hour [305 km/h].*
> *The storm surge most likely will topple our levee system. So we are preparing to deal with that also. So that's why we're ordering a mandatory evacuation […]. This is once in probably a lifetime event. The city of New Orleans has never seen a hurricane of this strength to hit it almost directly, which is what they're projecting right now.*"
>
> During the press conference Blanco stated:
>
> "*I want to reiterate what the mayor has said. This is a very dangerous time. Just before we walked into this room, President Bush called and told me to share with all of you that he is very concerned about the citizens. He is concerned about the impact that this hurricane would have on our people. And he asked me to please ensure that there would be a mandatory evacuation of New Orleans.*
> *The leaders at the highest ranks of our nation have recognized the destructive forces and the possible awesome danger we are in. And I just want to say, we need to get as many people out as possible. The shelters will end up probably without electricity or with minimum electricity from generators in the end. There may be intense flooding that will not be in our control, which would be ultimately the most dangerous situation that many of our people could face.*"

Jefferson Parish – the other major component of metropolitan New Orleans – never did declare a mandatory evacuation, except for the lower parts of the parish on the Gulf Coast. (p. 109)

Pour l'avenir, il aurait été intéressant d'aller au-delà de ces constats. La Commission aurait pu tenter de comprendre pourquoi les deux responsables n'ont pu se déterminer avant le dimanche 28 à 11h du matin. Où étaient les blocages ? Les résistances ?

- Pourquoi n'ont-ils pas réussi à prendre véritablement conscience de la situation avant qu'il ne soit trop tard ?
- Qu'est-ce qui les empêchait-elle de prendre cet ordre d'évacuation ?
- Qu'est-ce qui les a faits enfin basculer ? Fallait-il qu'il soit trop tard pour que l'on puisse décider d'une ligne si dure ?
- La Gouverneure et le Maire avaient-ils participé eux-mêmes à l'exercice Pam ?

Il est dommage que la Commission, mais c'est là un trait habituel, se contente de faire une compilation de déclarations des officiels concernés ou reçues par eux lors des auditions, sans aller au-delà ou au-delà de quelques commentaires rapides.

Une évacuation incomplète

> "The failure to order timely mandatory evacuations, Mayor Nagin's decision to shelter but not to evacuate the remaining population, and decisions of individuals led to incomplete evacuation" (p. 111)

Hésitation, confusion, paralysie

La Commission aligne les « faits » : d'un côté, des mesures timides ; de l'autre, la conviction que l'on va au-devant d'un désastre majeur.

> " While the Mayor and the Governor recognized the dangers and expressed them to the public, they did not implement evacuation procedures for all of the citizens of New Orleans that reflected the seriousness of the threat.
>
> Specifically, the failure to order a mandatory evacuation until Sunday, the decision to enforce that order by "asking" people who had not evacuated to go to checkpoints for bus service, and then using that bus service to take people only as far as the Superdome did not reflect the publicly stated recognition that Hurricane Katrina would "most likely topple the levee system" and result in "intense flooding" and "waters as high as 15 or 20 feet", rendering large portion of the city uninhabitable. As a result, more than 70,000 people remained in the City to be rescued after the storm.
>
> While Blanco, Nagin and Broussard, and leaders from other parishes carefully managed the phased contraflow evacuation, that only facilitated the evacuation of those who had the means to evacuate the city. Nagin testified that, on Saturday, August 27, he "called for a strong voluntary evacuation, urging all citizens that were able to evacuation the city".
>
> New Orleans citizen and community leader Dyan French asked: "*Why would you get in the public media and ask a city, where 80 percent of its citizens ride public transit, to evacuate? What were they supposed to do? Fly*?" (p. 111)

Ces quelques lignes sont si contrastées, surprenantes, que le Commission aurait dû tenter de mieux comprendre. Pourquoi ?

- La fixation exclusive sur ce qui marche, la gestion des flux autoroutiers – sans embouteillages comme lors de cas précédents ?
- Une paralysie mentale due au stress ?
- Une dissociation mentale liée à la découverte que l'on n'a pas les réponses à la situation ?
- Une angoisse tétanisante devant l'intuition que l'on va aller sur des terrains tabous, la manifestation dramatique du problème de la pauvreté aux Etats-Unis ?
- L'absence de réflexion en recul ?

Il aurait fallu approfondir. La Commission ne le fait pas. On se contente de « suivre les faits ». Mais les « faits ne parlent pas d'eux-mêmes ».

D'autres responsables n'ont pas eu ces difficultés propres à La Nouvelle-Orléans. Il aurait été intéressant, ici encore, de se demander pourquoi, au-delà de la seule consignation appliquée des « faits » :

> "In contrast to New Orleans, officials in adjoining Palquemines Parish cited their early declaration of a mandatory evacuation as he key to achieving a high evacuation rate. Plaquemmine Parish President Benny Rousselle (according to Plaquemines Parish Sheriff

> Jiff Hingle) declared a mandatory evacuation on television at 9:00 a.m. on Saturday, August 27. Sheriff's deputies started working the intersections to turn off traffic lights and expedite outbound traffic. On Sunday, August 28, Plaquemines Parish Sheriff's deputies went door-to-door to warn people to evacuate and to identify those who needed help doing so. Hingle said that these efforts resulted in Plaquemines Parish having an evacuation rate of 97 to 98 percent, which helped account for the small number of fatalities there – only three." (p. 112).

Improvisation : L'hébergement de la dernière chance, au petit bonheur

La question des personnes sans moyens de déplacement avait été très bien identifiée puisque le plan d'urgence stipulait :

> "Approximately 100,000 Citizens of New Orleans do not have the means of personal transportation". (p. 113)

La Commission indique qu'on a finalement traité ces populations avec les abris de dernier recours, ce qui n'était pas leur mission. On y met à la hâte quelques vivres, et un zeste d'assistance médicale, comme au Superdôme. En sachant bien qu'on va au cauchemar…

> "Despite the New Orleans Plan's acknowledgement that there are people who cannot evacuate by themselves, the city did not make arrangements for their evacuation. Instead, city officials decided to shelter them in New Orleans. […] Emergency planners prefer evacuation to sheltering, because the sheltered population is subject to the most intense dangers of the storm. Evacuation is also favored because it may be slow and difficult to get relief personnel and supplies back into hurricane-ravaged areas.
>
> In addition, New Orleans preparations for sheltering these individuals were woefully inadequate. On Sunday morning, New Orleans officials, instead of working to move individuals out of New Orleans and out of harm's way, were drafting a plan to seize private facilities to create additional "refuges of last resort". Ultimately, city officials designed only the Superdome as such a refuge. […]
>
> The Superdome proved to be inadequate for the crowds that had to take refuge there. Only at the last minute did the City ask for food and water and medical personnel for the Superdome. Some of the medical assistance team were called in so late they did not make it to the Superdome before landfall. On Sunday morning, the New Orleans Director of Homeland Security, Terry Ebbert, predicted "nightmare" conditions in the Superdome." (p. 113)

L'hypothèse serait à vérifier, et la Commission aurait dû chercher dans cette direction, mais on peut se demander si nous n'avons pas ici la traduction classique de la pathologie de dislocation qui affecte les systèmes insuffisamment préparés en termes de capacité de pilotage. Même les actions basiques sont oubliées, l'improvisation règne, l'effervescence tactique désordonnée est la seule activité. Il serait surprenant d'apprendre que les dirigeants locaux et régionaux se soient réellement impliqués dans les préparations antérieures, et notamment l'exercice Pam. Nous avons ici tous les signes d'un système parti à la dérive avant même l'arrivée du cyclone. Et plus se fait pressante la sensation que l'on va au drame, moins il devient possible de prendre distance, et de faire quelque chose. On attend, pétrifié, le désastre.

Les comportements des publics concernés : "Individuals share the blame"

La Commission évoque de nombreuses raisons expliquant que tant de personnes soient restées sur place. En résumé : certains (les gens « biens », « normaux » ?) ont évacué ; d'autres, qui ne surent pas prendre leurs responsabilités, restèrent dans leurs habitudes teintées de fatalisme et d'irresponsabilité – des habitudes nourries par le souvenir d'annonces entendues dans le

passé, qui ne furent pas suivies d'événements effectifs aussi catastrophiques que ne l'avaient annoncé les autorités ; ou qui se mirent dans une attitude de « roulette russe ».

> "The role of the individual was also an important factor in metropolitan New Orleans' incomplete evacuation. In Louisiana, state and parish officials said that it is generally the individual's responsibility to evacuate or identify themselves as having special needs if they need help. State and parish officials noted varying degrees of cooperation with evacuations among the individuals in the general population. They said many residents evacuate early on their own, even before an evacuation is declared. These individuals watch the weather reports when a hurricane is in the Gulf and make their own informed choices.
>
> Officials know from experience, however, that some percentage (from 10-25 percent) will not evacuate. The Governor and other state officials said some residents play "hurricane roulette". That is, against the advice of the authorities, they stay and take the risk that the hurricane will hit somewhere else or that they will be lucky and relatively unaffected.
>
> Select Committee staff heard similar comments in Mississippi. Testimony from county emergency management officials as well as Mississippi's governor indicated that "hurricane fatigue" as well as the expense of repeatedly evacuating when storms threaten may have caused some not to heed the mandatory evacuation orders. For example, Barbour [Mississippi Governor] certified that various areas in the state had undergone mandatory evacuations for Hurricane Ivan in 2004 and Hurricane Dennis earlier in 2005, but in both instances the storms ultimately made landfall farther east, sparing Mississippi.
>
> Both state and parish officials in Louisiana said the older population, some of whom might be classified as special needs, make up a substantial portion of those playing "hurricane roulette". They said there are a few reasons for this. First, many of the older residents had experience "sitting out" earlier hurricanes such as Betsy (1995) or Camille (1969) and reasoned they could "sit out" Katrina. Second, some of them were just "set in their ways" and would not listen to others' advice, even that of their own adult children, to evacuate. In addition, Katrina was originally headed for the Florida Panhandle, and its turn to the west caught many residents by surprise. Finally, it was the end of the month, when people did not have money for gas to evacuate.
>
> Regardless of their reasons for not evacuating, those that had the means to evacuate and did not do so must share the blame. Many of these people paid for their poor choices with their lives – as rising floodwaters drown them in their homes. Others who stayed, but could have left, suffered the less severe consequences of walking through floodwaters to crowded shelters or other high ground. These individuals suffered in horrible conditions – some with shelter and food and water and some without any of these – while they awaited evacuation, which they could have done for themselves earlier." (p. 113-114).

Ces constats reflètent le sens commun. Il faudrait aller beaucoup plus en profondeur :

- S'interroger sur les discontinuités entre offre de service et populations à risques, en s'inspirant par exemple des analyses d'Eric Klinenberg sur la canicule de 1995 à Chicago[30] – un autre fiasco. Klinenberg indique par exemple que le modèle libéral offre certes des services d'assistance, mais que les individus pauvres – en argent, en formation, en réseau – ne parviennent pas à se brancher sur ces services. Et, comme à Chicago, on tend ici à se contenter de blâmer les individus, incapables de se comporter en bons consommateurs avertis, en bons managers de leur vie, et de leurs opportunités.

[30] Eric Klinenberg (2002), *Heat Wave, A Social Autopsy of Disaster in Chicago*, The University of Chicago Press, Chicago and London.

- Se demander aussi quels sont les nouveaux univers du risque sociétal si les cultures du risque, fondées sur l'expérience, ne sont plus pertinentes dans la mesure où le risque est en mutation : bien des analyses sociologiques sont sans doute à revoir.
- S'interroger sur la façon de gérer, d'informer, dès lors que les sociétés vieillissent et sont marquées par un certain fatalisme, une difficulté à s'arracher du quotidien, des vitesses d'intégration des données qui ne sont pas en rapport avec les caractéristiques des menaces, surtout les menaces actuelles qui gagnent en vitesse et en instabilité.

En d'autres termes, si nos sociétés exigent désormais des citoyens qu'ils soient de « jeunes cadres dynamiques », branchés sur les alertes météos ou autres, prompts à changer de trajectoires, disposant d'un confortable coussin de sécurité financier et des cartes de crédits nécessaires pour s'assurer une mobilité stratégique à l'échelle d'un pays ou d'un continent… les bilans des événements non conventionnels risquent d'être de plus en plus lourds, les consternations de plus en plus pathétiques, les découplages entre strates sociales de plus en plus marqués. Bien entendu, le problème est d'une extraordinaire complexité. Mais il s'agirait au moins de ne pas en rester à une simple distribution de bons points et de réprimandes satisfaites d'elles-mêmes. Avec, sur le terrain, une répartition des risques de plus en plus inégalitaire.

Une fois ces points clarifiés, s'il y a des personnes dotées pourtant de tous les atouts voulus qui se déchargent de toute responsabilité sur la puissance publique, qui refusent de suivre toute recommandation, et exigent ensuite du sauvetage-miracle, et enfin des condamnations exemplaires[31], d'autres pistes de réflexion sont à ouvrir :

- Quels sont les ressorts de cette irresponsabilité, ou pour éviter tout jugement, cette dissociation avec toute notion de responsabilité personnelle ?
- Quelles initiatives prendre en matière d'éducation sur les risques, pour une reconquête en termes de responsabilisation individuelle ?
- Quel type de message et de conduite opérationnelle en matière de pilotage de crise – et si les enfants des personnes âgées n'arrivent même pas à convaincre ces dernières, qui pourra le faire ?

Pour l'heure, s'il y a effectivement développement d'une forme d'irresponsabilité individuelle et collective marquée, la tâche des responsables devient plus qu'acrobatique.[32]

Le plus préoccupant serait que les individus soient finalement comme « débranchés »[33], incapables de réactivité face au risque, quelle que soit la qualité des informations, seulement capables de recours judiciaires compulsifs pour certains, et d'abandon quasi-suicidaire pour

---

31 Ainsi, comme on le vit dans tel blocage autoroutier à la suite des chutes de neige exceptionnelles : Une femme enceinte avait appelé le PC autoroutier pour savoir si les conditions météo permettaient un long déplacement ; il lui avait alors été fermement conseillé de ne pas prendre la route. Quelques heures plus tard, alors que la tempête de neige fait rage, son mari appelle de toute urgence pour que les services d'assistance aillent immédiatement à la recherche de sa femme enceinte de 8 mois, qui est finalement partie. Il a la bonté de préciser qu'elle se trouve dans une petite voiture blanche (quelque part sous 80 cm de neige…, et au milieu de plusieurs milliers de véhicules) ; il précise qu'il peut donner le numéro de la plaque d'immatriculation… (Retour d'expérience, épisode de tempête de neige sur l'A8, février 2001).

32 "Gouvernance et Responsabilité dans des mondes explosés", film vidéo avec Patrick Lagadec, à l'écoute de Christian Frémont, préfet de la zone de défense sud, préfet de la région Provence–Alpes-Côtes-d'Azur, préfet des Bouches-du-Rhône, précédemment directeur de l'administration au ministère de l'intérieur, directeur des stages à l'Ecole nationale d'administration, montage Aurélien Goulet, avril 2004.

33 "Aux prises avec le chaotique", film vidéo avec Patrick Lagadec, à l'écoute de Maurice Bellet, Philosophe, montage Aurélien Goulet, Avril 2004.

beaucoup. Nous aurions en quelque sorte fabriqué des individus désormais seulement capables de se déplacer en univers totalement contrôlé, incapables de concevoir même qu'il puisse y avoir des situations où il faille se prendre en main ?

Ce seront des dimensions à suivre de près dans l'avenir proche. Il ne suffira pas de s'appuyer sur le bon sens, ni même sur l'arsenal des connaissances acquises dans les années 60-80 en matière de sociologie des désastres, ou dans les années 80-90 en matière de communication sur le risque. Quand de nouvelles frontières sont franchies, de nouveaux savoirs et de nouveaux savoir-faire sont à construire.

Les graves conséquences des évacuations incomplètes

> "The incomplete prelandfall evacuation led to deaths, thousands of dangerous rescues, and horrible conditions for those who remained" (p. 114)

Le rapport redonne les deux chiffres de base : 1, 2 millions de personnes évacuèrent, plus de 70 000 personnes n'évacuèrent pas.

Les morts

La Commission apporte deux précisions supplémentaires, qui montrent bien la prudence avec laquelle on doit avancer dans les interprétations – notamment à chaud, lorsque l'on reçoit, ou commente, les images de la télévision[34] :

1. [Si l'on accepte les sources sur lesquelles s'appuie la Commission[35]], les répartitions par sexe, par race, par niveau de vie sont en proportion des statistiques correspondantes pour l'avant catastrophe. En d'autres termes, on ne pourrait pas dire que les Noirs, les pauvres, ont été touchés prioritairement.

> "The analysis found that victims of Hurricane Katrina were roughly proportionate to pre-landfall population (based on census data) in terms of ethnicity, sex, and wealth. In terms of ethnicity, the dead in New Orleans were 62 percent black, compared to 66 percent for the total parish population. The percentage of the dead by sex was approximately the same as the overall population. In terms of wealth, the analysis found that the percentage of dead bodies found in poorer New Orleans and St. Bernard Parish neighborhoods – as measured by poverty rates and median household incomes– was roughly equivalent to their percentage in the overall population." (p. 115)

2. Beaucoup n'utilisèrent pas leur véhicule pour partir, il en est resté 250 000 inutilisés[36] :

> "The finding about wealthier residents comports with statements by Louisiana First Assistant Attorney General Nicholas Gachassin, Jr. who said that many New Orleans area residents with the wealth and the means to evacuate and who decided not to do so paid for that decision with their lives. Gachassin said that there were approximately 250,000 vehicles left in New Orleans, which he said demonstrated that there were many people with the means to leave the city who chose not to do so. Similarly, the Advocate article

---

34 Mike Granatt and Patrick Lagadec: "Ethics for media commentators", *Crisis Response Journal*, Vol 2, Issue 1, December 2005, p. 36-37. http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/Media_Commentators_code_ethics.pdf

35 La Commission s'appuie sur une analyse réalisée par une organisation du monde des médias, et publiée dans un journal de Bâton Rouge, *The Advocate*, le 30 décembre 2005 (mais le rapport ne dit rien de plus, ce qui appelle là encore quelque prudence).

36 Constat personnel : il était très troublant, en parcourant la ville en février 2005, six mois après le déluge, de voir des milliers de véhicules abandonnés et détruits.

> stated that "at many of the addresses where the dead were found, their cars remained in their driveways, flood-ruined of fatal miscalculation" (p. 116)

Si l'on admet ces observations, la pauvreté ne serait donc pas le facteur explicatif de très loin le plus important, contrairement à ce qui a été largement souligné au moment des faits. Retrouverait-on des comportements dignes du Titanic où des passagers de Première classe avaient refusé d'embarquer dans les canots (qui étaient réservés à cette classe) au motif que ces canots leur apparaissaient moins sûrs que le paquebot, réputé insubmersible ? Ou faut-il aller plus avant dans l'analyse ? [37]

Les rescapés de fortune

Etant donné la masse des gens restés sur place, il fallut conduire une colossale opération de sauvetage, qui mobilisa en totalité les 28 équipes de *search and rescue* de la FEMA ; 33 000 personnes furent sauvées par l'U.S. Coast Guard ; 25 000 par la Louisiana National Guard. Cela empêcha d'agir sur les autres fronts : c'est du sauvetage in extremis généralisé, il n'y a plus de moyens pour les autres missions.

> "The massive search and rescue effort, while necessary under the circumstances, distracted emergency managers and diverted key assets from other critical missions. […] If there had been a more complete evacuation, the number of flood victims requiring search and rescue would have been greatly reduced. This would have allowed federal, state, and local emergency response officials to focus earlier on re-establishing communications and situational awareness, and moving commodities into hard hit parishes beyond New Orleans. Many of the helicopters used for search and rescue could have been used for these tasks." (p. 117)

Ceux qui purent s'échapper, ou être sauvés, s'entassèrent en trois points de regroupement principaux.

- Le Superdôme, refuge de dernier recours (last resort) : il bénéficia d'un minimum de préparation (certes très minimum : eau, nourriture, sécurité).

---

[37] Julie Hernandez, normalienne agrégée de géographie et étudiante à La Nouvelle-Orléans, sur place lors de Katrina, apporte notamment les éléments suivants : « 15% des habitants de la ville sont restés dans la ville. Certes on a beaucoup dit qu'ils n'avaient pas les moyens d'évacuer (le tiers des habitants de la ville n'a pas de véhicule individuel et le plan d'évacuation ne comprenait pas les bus et les trains), mais des personnes motorisées sont restées sur place. D'abord, évacuer coûte cher : les refuges gratuits sont trop petits pour 10 millions de personnes *(total des personnes évacuant la côte du Golfe du Mexique en pareille situation)* et les hôtels et motels à proximité furent pris d'assaut. Il faut donc aller chercher refuge plus loin et les prix de l'essence ont flambé. Qui plus est, les populations pauvres investissent leur revenu dans des biens de consommation, n'ayant donc que peu d'épargne disponible pour quitter les lieux et redoutant plus que jamais les pillages. Par ailleurs, c'est à la fin du mois qu'on va chercher en cash sa paye. On comprend pourquoi les plus pauvres ont préféré rester. Quant à aller se réfugier chez des amis ou dans la famille qui habitent loin du lieu du drame, il faut rappeler la particularité néo-orléanaise d'une ville dont les habitants bougent peu, et dont familles et amis sont aussi résidents... de la Nouvelle-Orléans ! Par ailleurs, le plan d'évacuation prévoyait que l'immense stade de football de la ville, le Superdome, serve d'abri : pourquoi partir alors que cette immense enceinte est ouverte ? Quitter sa maison n'est jamais une décision facile, a fortiori dans un tel contexte.
Et puis la **mémoire des catastrophes** est capitale. Les deux derniers gros ouragans, ceux de 1967 et 1973, ont certes submergé sous les eaux les mêmes espaces, mais ces quartiers n'étaient pas lotis à l'époque. Comment se souvenir qu'ils doivent être évacués en priorité ? Et puis, un an avant, en 2004, un ouragan a la trajectoire similaire à celle de Katrina, Ivan, menaçait la ville. Evacuation, embouteillages monstres, pertes d'emploi pour ceux qui sont partis, les habitants de la ville avaient en mémoire non pas la catastrophe d'un ouragan, mais la catastrophe d'une évacuation inutile. Aussi en 2005, les gens sont restés et le maire a donné l'ordre d'évacuer bien tardivement. Julie Hernandez : « Le cyclone Katrina : L'incurie aux Etats-Unis ? », Festival International de Géographie, Saint-Dié-des-Vosges, 29 septembre 2006. http://www.cafe-geo.net/article.php3?id_article=950

- Le Convention Center, refuge sauvage non identifié : il ne fut jamais désigné comme refuge, mais juste évoqué par le maire comme un « autre refuge », et le directeur de la FEMA en ignorait l'existence ; il ne bénéficia d'aucune préparation. Aucun des officiels interrogés ne s'est senti responsable en quoi que ce soit de cette initiative relative au Convention Center. Un « trou noir », en quelque sorte… où s'entassaient tout de même 19 000 personnes (10-12 000 au moment de l'impact du cyclone [p. 120] ; 23 000 le mercredi [p. 121]) ! Cela témoigne du degré de confusion-paralysie qui régnait dans la conduite de l'opération : 19 000 personnes échappent à tout suivi, on ne sait même pas qu'elles existent. Autre interprétation : dans un monde sujet à coagulations potentielles brutales, il a suffi que certains se dirigent vers le Convention Center pour que des foules se forment, comme on le voit lors des « rave party » sauvages : on mesure le défi pour des autorités qui ne contrôlent plus du tout les mouvements de populations. On ne « contrôle » pas le chaotique. À ceci près, cependant, que le Convention Center peut être vu comme un point de ralliement naturel : c'est un lieu élevé, bien connu, vaste, proche. Une équipe de réflexion aurait pu anticiper des mouvements de population spontanés vers ce point. Encore aurait-il fallu disposer de gens en situation de réfléchir, de se mettre dans la disposition mentale de populations à l'abandon. Mais pareilles capacités de réflexion distanciée sont les premières victimes de la crise dans les instances officielles. Quand ce n'est pas le plus élémentaire effort de lucidité. [38]
  Dans ces deux sites, on perdit très vite l'électricité, l'eau, les communications, ce qui conduisit à des conditions de vie abominables.

- Il y eut encore d'autres zones, mais là, il n'y avait même pas d'abri contre le soleil. Notamment un espace d'autoroute surélevé, au lieu-dit "Cloverleaf", où les secours héliportés, les fuites désordonnées, déversèrent jusqu'à 6-7000 personnes. On y avait installé un centre de tri médical, bientôt au centre d'un rassemblement humain indescriptible. Comme dans une tempête de sable, le moindre point singulier peut déclencher des phénomènes de grande ampleur, à la dynamique incontrôlable. Enseignement intéressant pour les Directeurs de secours médicaux : leur référence est qu'ils mettent leur PMA (Poste Médical Avancé) là où il faut traiter les victimes… et soudain le PMA devient un « attracteur étrange ». Bien évidemment, ce n'est pas l'existence du centre de tri qui provoque à lui seul le regroupement – le facteur premier était qu'il s'agissait d'un endroit hors d'eau, mais peut-être l'un des facteurs de la coagulation, en tant qu'ultime point d'appui.

"New Orleans opened the Superdome as a "refuge of last resort." As such, it was set up to allow people to survive a storm passing over; it was not intended to house, feed, and water thousands of people several days. A cadre of more than 200 New Orleans Police and the Louisiana Guard searched all people entering the Superdome for weapons and contraband. In addition, FEMA and the National Guard had prepositioned food and water was trucked in at the last minute. Some of the people arriving had listened to the Mayor's suggestion and had brought a three-day supply of food and water, sleeping bag, and clothes. Those who came to the Superdome after the flooding brought nothing but clothes on their backs.

The conditions in the Superdome soon deteriorated. The initial calm situation Sunday night changed early Monday morning when the dome's roof opened up and the building lost power. […] Without power, the only lighting in the Superdome was emergency

[38] Comme l'avait affiché dans son bureau un responsable du dossier « crise » dans son institution, pour traduire la culture ambiante : « Ne nous laissons pas abuser par la réalité ».

> lighting that ran off the emergency generator. This was not the same as full lighting, and with no power, the air conditioning was also not working. Related to the power outage, the water system went out, causing the toilets to back up, creating an awful stench that grew progressively worse as the days wore on." (p. 117)
>
> "Conditions were also unbearable in the Convention Center. The Select Committee was unable to determine exactly when the Convention Center became a shelter and when officials became aware of deteriorating conditions there. None of the officials who spoke with the Select Committee staff were willing to take responsibility for the operation of the Convention Center as a "shelter", and none claimed that they knew about the situation until Wednesday morning of afternoon, August 31.
>
> While these officials stated that the Convention Center was never designated as a shelter like the Superdome, Mayor Nagin's testimony suggested that the city had sanctioned that location. In his prepared statement, the mayor stated that "the swelling crowd at the Superdome and the number of people needing shelter required us to open the Convention Center as another refuge". Brown [FEMA Director] was widely criticized for saying on Thursday night that he only found out that afternoon about the people at the Convention Center. Late that same night, however, the city of New Orleans finally requested the National Guard secure and evacuate the Convention Center in conjunction with the New Orleans Police Department the next day.
>
> People initially went to the Convention Center after the breaches of the levees late Monday night or early Tuesday morning. As the floodwaters rose, people left their homes and headed for higher ground. The Convention Center is near the Mississippi River levee, one of the higher elevations in New Orleans. The National Guard estimated that there were 19,000 people there. Conditions in the Convention Center were notably worse than the Superdome in several ways. Like the Superdome, the Convention Center had no electrical power, no lighting, no air conditioning, and no functioning toilets. But unlike the Superdome, the Convention Center had no authorities or security on hand, no weapon screening, no food and no water." (p. 117-118)
>
> "Other high ground spots became spontaneous gathering points with miserable conditions. Because of initial emphasis on saving lives, people were just dumped off there by helicopters or boats without any initial concerns for providing them with food or water. […] The "Cloverleaf" on the interstate was one of the worst locations. […] The supply of food and water was not sufficient for the crowd, which eventually grew to 6,000-7,000 people. (p. 119)

Une fois ces agglutinements de populations intervenus, il devint très difficile d'agir. Ces zones étaient des îles, il n'y avait plus de communication, en plus d'un manque total de visibilité stratégique. Après la dynamique de sauvetage effrénée, la situation se fige, l'impuissance s'impose et s'expose. Tout ce qui était simple devient un casse-tête opérationnel. Une fois encore, on découvre la vulnérabilité des plans, des procédures, des philosophies d'urgence dans leur forme actuelle. Dans tous ces écrits et préparations court l'idée d'organisation « militaire » (« Un chef, une mission, des moyens »), l'hypothèse selon laquelle chaque item est indépendant, chaque action est réalisable car tout son environnement est considéré comme ne posant pas problème. Si l'univers stratégique repose sur ce type de culture, la situation transforme rapidement le beau défilé sur papier en cacophonie totale. Cacophonie qui achève de tétaniser les acteurs, dans la mesure où le terrain d'opérations n'est plus du tout celui qui avait été tenu pour acquis dans les formations et autres travaux en

chambre. Ce qui se termine en finale par des exclamations du type : « Ah ! Mais, s'il n'y avait pas eu d'inondation, notre plan marchait à merveille ! ». [39]

> "Simple tasks, such as trucking food and water to these locations, were complicated by flooded highways that necessitated the use of high clearance vehicles or long detours." (p. 119)

Un pilotage du post-impact totalement déglingué

> "Federal, state, and local officials' failure to anticipate the post-landfall conditions delayed post-landfall evacuation and support" (p. 119)

La lecture des pages du rapport relatives à l'évacuation post-impact montre un système totalement à la dérive, submergé aussi par des règles d'opérations valables dans les moments de calme – comme les contraintes en termes de temps de repos pour les conducteurs de bus. L'incohérence est maîtresse du jeu. Le maire, qui n'a pas cessé d'annoncer, de concert avec la Gouverneure, que ce cyclone était unique, qu'on risquait d'avoir jusqu'à 7 mètres d'eau dans la ville… déclare que les bus avaient été stationnés dans des lieux qui ont toujours été hors d'eau. On mesure l'effet d'anéantissement des intelligences que peut provoquer une crise hors-cadre.

Il semble se dégager de l'ensemble le cri habituel d'un système qui capitule et s'insurge contre les animateurs de l'exercice : « Donnez-nous une catastrophe qui suivent nos règles habituelles ! Quand il y a un cyclone, il n'y a pas d'inondation ! Redonnez-nous un vrai scénario d'exercice, un exercice qui reste dans nos plans ! ». Problème : ce n'était pas un exercice…, et le désastre ne demanda pas la permission de transgresser les règles.

Ce n'était pas Apollo 13 : « Failure was the only option ». Mais n'accablons pas les responsables concernés : il en irait de même pour tout système soudain convoqué sur un terrain qui ne s'inscrit pas précisément dans les règles actuellement tenues pour orthodoxes en matière d'accident, de secours, de plans, etc. Il va nous falloir comprendre que le terrain orthodoxe va devenir de plus en plus rare… Et qu'il devient criminel de refuser toute préparation aux situations de grandes surprises.

<u>Incohérence</u>

On fait l'hypothèse que la ville risque fort, dans ce cas exceptionnel, d'être submergée. Mais, dans le même temps, on maintient la vision habituelle selon laquelle les bus peuvent rester là où ils sont puisque, jusqu'à présent, ils n'ont jamais eu à souffrir d'une inondation :

> "While these victims endured horrendous conditions, hundreds of city buses and school buses that could have been used for evacuation sat useless, flooded or without drivers. […] Nagin testified that the school buses belong to the New Orleans school district […] Nagin also testified that the RTA buses were "*always staged, or have been staged, in a area that has been hit and dry throughout every storm that has ever hit the City of New Orleans; and we expected the same for this event. Unfortunately, those buses flooded also because 80 percent of the city went under water.*" He testified that he had trouble getting drivers even for the 20 buses that had taken residents to the Superdome prelandfall

[39] Comme un directeur le dit lors d'un exercice que j'organisais : « Avouez que, s'il n'y avait pas eu de mort, c'était fait ! ». Le problème est que, si dans un exercice, on veut introduire ce type de ligne de faille systémique, la culture d'urgence est rapidement mobilisée comme "chien de garde de l'orthodoxie" (pour reprendre les mots de Janis dans sa théorie du *Groupthink*) : « Si vous introduisez ces éléments, vous allez casser l'exercice ! ». Ce qui est vrai, finalement : introduire des hypothèses non conventionnelles est destructeur de l'ordre habituel qui prévaut dans le domaine des urgences ; et se révèle effectivement intolérable.

"*because most drivers had evacuated*" and that the National Guard was not available do drive buses" (p. 119)

Viscosité mentale, ralentissement général, à la mesure de la gravité de l'événement

Nous sommes ici dans l'incompréhensible pour qui n'a jamais vu de près, de l'intérieur, des personnes et des équipes paralysées par l'inconcevable. Avant l'arrivée de Katrina, les dirigeants prennent clairement conscience qu'ils vont au drame. Ensuite, il leur faut une journée pour prendre acte de la réalité de ce qui ne faisait pour eux aucun doute.

"Despite the advance knowledge of extensive flooding, the first task order for buses by the federal government to evacuate New Orleans post landfall was not issued until 1:30 p.m. on Wednesday, August 31." (p. 120)

"As we now know, many of the buses took people to the Astrodome in Houston. But as of Wednesday morning, FEMA officials were still concerned that Blanco had not spoken to Texas Governor Rick Perry to confirm that part of the plan" (p. 120).

"The planning process for the post-landfall evacuation did not really begin until Tuesday, August 30. " (p. 121)

"Blanco testified that she did not realize the full consequences of the levee breaches until Tuesday morning, when she was able to travel to New Orleans an see the effects of the flooding for those sheltered in the Superdome." (p. 121)

Et l'on se raconte des histoires…

« Le niveau de l'eau va baisser de lui-même », « on va remettre le pompes en route », « la réparation des digues sera rapide », etc.

"The FEMA Acting Director for Response during Hurricane Katrina also said that on Tuesday and Wednesday, August 30 and 31, there was still some hope that the breaches in the levees could be repaired quickly" (p. 121)

Pendant que les responsables sont dans les songes, la réalité est dans le cauchemar

"By Wednesday, noon video teleconference, the numbers at the Superdome had swollen to approximately 23,000." (p. 121)

Et le système s'auto-bloque…

Plus on entre dans le hors norme, plus les références habituelles sont revendiquées, imposées…

"There was evidence that drivers refused to drive into New Orleans because of perceived security problems. Although the state had found 100 school buses, the drivers, according to Smith [Colonel Jeff Smith, Deputy Director, Louisiana Office of Homeland Security and Emergency Preparedness] "*are little old ladies, they don't want to go and drive in and do evacuations*". In addition, there were concerns that drivers had to meet the requirements for limiting hours of service between rests." (p. 122)

Le pilotage adopte un angle de vision très restreint : effet tunnel maximal

Il n'est plus question que du Superdôme :

"Strangely, the video teleconference transcripts never refer to evacuating the Convention Center. At one point, Smith [Colonel Jeff Smith, Deputy Director, Louisiana Office of Homeland Security and Emergency Preparedness] seems to recognize that the evacuation problem is broader than the Superdome, when he says on September 1, "*I would ask you to quit referring to evacuation from the Superdome, but maybe an evacuation from the greater New Orleans area*". (p. 122)

LE CADRE FÉDÉRAL

La Commission ne manque pas de pourfendre la pauvreté de la réaction au niveau fédéral. Le verdict est simple :

> "Critical elements of the national response plan were executed late, ineffectively, or not at all". (p. 131)

Le résumé du chapitre souligne que le gouvernement fédéral n'a pas reconnu l'ampleur du problème, n'a pas mobilisé le Président, n'a pas agi de façon proactive. Tout ce que les réorganisations introduites avec le DHS ont apporté, ce sont des couches bureaucratiques supplémentaires. On connaissait les enjeux, d'une gravité extrême, avec la possibilité de dizaines de milliers de morts. Ils ont encore été soulignés le 28 Août, dans un rapport qui concluait au risque d'une inondation de La Nouvelle-Orléans pouvant durer des mois. En raison de la lourdeur des réactions nationales, il aurait fallu agir au plus vite : on a attendu deux jours *après* l'impact pour commencer à se mobiliser réellement, alors qu'il aurait été possible et indispensable de le faire deux jours *avant* l'impact – quatre jours de perdus.

> "Similar to the troubled national responses to Hurricanes Hugo and Andrew in 1989 and 1992 respectively, the federal government failed to recognized the magnitude of the situation presented by Hurricane Katrina prior to landfall, adequately project future needs, fully engage the President, and respond in a proactive and timely manner. While the Federal Emergency Management System had evolved since Andrew to include a developed protocol for responding proactively to catastrophic disasters, important aspects of the National Response Plan were poorly executed, which contributed to the inadequate federal response to Hurricane Katrina.
>
> With the creation of the Department of Homeland Security (DHS) and the development of the National Response Plan (NRP), an additional layer of management and response authority was placed between the President and FEMA, and additional response coordinating structures were established. The Secretary of Homeland Security became the President's principal disaster advisor responsible for enabling the President to effectively utilize his authority under the Stafford Act to direct all federal agencies, particularly the Department of Defense (DOD), to respond in a coordinated and expeditious fashion. As part of these changes, critical response decision points were assigned to the Secretary of Homeland Security. Secretary Chertoff executed these responsibilities late, ineffectively, or not at all. These secretarial authorities include:
>
> - The designation of an incident of national significance (INS);
> - The authority to convene the Interagency Incident Management Group (IIMG);
> - The designation of the principal federal official (PFO); and
> - The invocation of the national response plan's catastrophic incident annex (NRP-CIA).
>
> There was plenty of advance warning by the National Weather Service, and the consequences of a category 4 hurricane striking New Orleans were well-documented. Fifty-six hours prior to landfall, Hurricane Katrina presented an extremely high probability threat that 75 percent of New Orleans would be flooded, tens of thousands of residents may be killed, hundreds of thousands trapped in flood waters up to 20 feet, hundred of thousands of homes and other structures destroyed, a million people evacuated from their homes, and the greater New Orleans area would be rendered uninhabitable for several months or years. An August 28 report by the department's National Infrastructure Simulation and Analysis Center concluded: "Any storm rated Category 4 or greater… will

> likely lead to severe flooding and/or levee breaching, leaving New Orleans metro area submerged for weeks or months". (p. 131)
>
> Because it takes several days to mobilize federal resources, critical decisions must be made as early as possible so that massive assistance can surge into the area during the first two days, not several days or weeks later. The CIA-NRP [Catastrophic Incident Annex – National Response Plan] was drafted to meet this specific and well-known requirement, yet Chertoff never invoked it for Katrina.
>
> In contrast, the Emergency Management Assistance Compact (EMAC), a critical part of the national emergency framework, successfully provided unprecedented levels of response and recovery personnel and assets to the Gulf coast in a record time following Hurricane Katrina." (p. 132)

Il aurait été essentiel que la Commission aille plus loin que le simple constat et examine pourquoi Chertoff – l'analyse le désigne avec insistance[40] – s'est ainsi révélé défaillant. Et pourquoi, à l'opposé, les personnes en charge de l'EMAC [réseau mutualisant les moyens, horizontalement] ont été aussi efficaces.

> "The IIMG [Interagency Incident Management Group] consists of high level officials from all major federal agencies, and it is intended to assess the magnitude of crisis situations, project future requirements for federal assistance, develop plans for meeting those requirements, recommend to the Secretary and the President appropriate courses of action, and provide strategic advice. The Secretary did not convene the IIMG until three days later, roughly 36 hours after landfall." (p. 133)

Il aurait été essentiel que la Commission analyse ce blanc. Pourquoi ? N'y eut-il eu aucune réaction ? De personne ? Comment autant de gens ont-ils pu rester marqués par une telle paralysie collective, même si Chertoff était totalement paralysé ?

Une clé de voûte qui pose problème

Pour sa défense, Chertoff avance qu'il n'était pas un expert, ni des cyclones, ni des catastrophes.

> "Under the Homeland Security Act, the Secretary of Homeland Security reports to the President and is the department's top disaster official. […] According to Chertoff's testimony before the Select Committee, he is not a hurricane expert, nor does he have much experience with disasters." (p. 132)

On ne lui demandait pas d'être un expert des cyclones, mais des situations de crise grave. Sa remarque reflète l'emprise de notre culture d'expertise, au détriment d'une solide culture de leadership : « si je ne suis pas expert du problème, je ne puis agir ». Précisément, il ne faut surtout pas que le chef d'orchestre se prenne pour l'homme d'un instrument. Il doit rester chef d'orchestre (il faut toutefois qu'il sache lire les notes– ce qui est une remarque absurde pour

---

[40] Cette insistance sur les dirigeants pourra surprendre le sociologue qui, sur ces questions, fait régulièrement remarquer qu'il faut toujours voir les organisations, les systèmes, et pas les individus. Sa critique se fait d'ailleurs très vive si l'on insiste tout de même dans cette voie : l'accusation vient vite de vouloir des « héros », de consacrer des figures de « leaders », assez suspectes. Certes, oublier la dimension de l'organisation, l'histoire d'une institution, tous les facteurs organisationnels, constituerait une regrettable erreur. Mais, à l'inverse, s'interdire d'examiner comment les dirigeants ont tenu leur rôle serait aussi une erreur grave. En crise surtout, les clés de voûte des organisations et des systèmes ont des fonctions essentielles à jouer. Le nier, ne pas vouloir le prendre en considération, c'est s'interdire de penser et d'opérer en situation non nominale. Et risquer fort de provoquer ce que l'on redoute tant, une prise en main extrêmement autoritaire par quelque *Duce* de circonstance (ou pire). Pour reprendre en la changeant quelque peu la formule de Jaspers, "quand on nie le leader, c'est le Führer qui arrive".

un chef d'orchestre, mais souvent applicable en matière de leadership de crise, nombre de dirigeants n'ayant pas la plus petite notion de ce que serait leur rôle en pareille aventure).

Aucune surprise, sauf la paralysie

Avec le séisme sur la Californie et l'attaque terroriste nucléaire sur une grande ville américaine, le scénario Katrina était l'une des trois catastrophes majeures répertoriées par les responsables. L'argument du Président au sujet du caractère totalement inimaginable de la rupture des digues, souligne aussi la Commission, est irrecevable. La Commission est cependant très diplomatique : cet avis n'est pas en phase avec les avis qu'auraient dû lui donner les spécialistes. La Commission ne semble pas informée sur le fait que ces avis furent effectivement donnés – mais peut-être la vidéo, depuis diffusée largement par les télévisions américaines, et qui le montre recevant des alertes fortes, n'était pas à la disposition des rédacteurs au moment où ils écrivent leur rapport.[41]

> "Within the emergency management community, there are a handful of potential catastrophes that keep disaster professionals awake at night. Perhaps the most troubling of these has been a category 3 or larger storm striking New Orleans because of its high likelihood of occurrence, the extreme vulnerability of the city to long term flooding, and the difficulty of evacuating a large urban population over limited evacuation routes. As a result, this scenario has been studied, planned, and exercised perhaps more than any other potential catastrophic disaster in the country. A senior disaster professional would be well aware of the consequences of such a storm, recognize the challenges of responding to such a disaster, and appreciate the need for timely and proactive federal assistance.
>
> Comments such as those the President made about not expecting the levees to breach do not appear to be consistent with the advice and counsel one would expect to have been provided by a senior disaster professional." (p. 133) […]
>
> "If Chertoff had convened the IIMG [Interagency Incident Management Group], then perhaps on the Saturday or Sunday before landfall, when FEMA officials were deploying emergency response teams and moving tons of commodities into the surrounding region, the IIMG would have begun to accelerate DOD's involvement, develop plans to evacuate the Superdome, and pre-stage buses and boats outside the region for immediate deployment after the storm passed. Instead, the FEMA operational teams did not begin planning these critical actions until three days later, Tuesday evening, and the buses and boats did not arrive in large quantities until Thursday." (p. 134)

Une désignation aberrante

Brown n'avait pas la compétence pour être nommé Principal Federal Official. Cela n'empêche pas sa désignation dans ce rôle. Si la compétence n'est pas au nombre des facteurs de choix des dirigeants, nous n'avons pas affaire ici à une erreur spécifique, mais à un environnement bien plus problématique. Il faudrait relire ici la remarque d'Henry Kissinger à propos de sa nomination : lorsque Nixon s'apprêtait à le choisir comme responsable de la sécurité nationale, l'une des questions du Président porta précisément sur le comportement de Kissinger en cas de crise. « Nixon lui [Rockefeller, gouverneur de l'état de New York] avait posé beaucoup de questions sur moi et en particulier sur mon comportement en temps de crise »[42]. Rarissime préoccupation…

---

41 Encore que la question soit plus complexe, comme discuté au paragraphe "L'information du Président des Etats-Unis", p. 65-67.

42 Henry Kissinger : *A la Maison-Blanche*, 1968)1973, Ed. Fayard, 1979, tome 1, p. 14. In Patrick Lagadec : "A Travers les mémoires d'Henry Kissinger – Politiques, stratégies, tactiques en situation de crise", Document de

> "The Secretary should have designated the Principal Federal Official on Saturday, two days prior to landfall, from the roster of PFOs who had successfully completed the required PFO training, unlike the FEMA Director Michael Brown."
>
> "According to DHS officials, Brown had not taken the required PFO training program and was not on the approved PFO roster. Coast Guard Admiral Thad Allen had successfully completed the training program, as had all the other individuals designated by the Secretary to serve as PFO for past INS designations […]. It is unclear why Chertoff deviated from the requirements of NRP and designated an untrained individual to serve as PFO for such a catastrophic disaster." (p. 135)

Un Secrétaire du DHS qui ne connaît pas les textes ?

Ce qui est présenté comme des règles fondamentales en matière de gestion des crises d'ampleur nationale au plus haut niveau du pays apparaît dans toute sa vacuité : des usines à gaz, inconnues de ceux qui auraient à les mettre en œuvre ; des responsables qui ne perçoivent aucun problème à s'asseoir dans des fauteuils hautement exposés sans connaître les rudiments de ce que serait leur fonction en cas de passage à des situations effectivement critiques, vitales pour le pays.

> "The Secretary was confused about the role and authority of the PFO [Principal Federal Official]. According to Chertoff's testimony, he designated Brown PFO because Brown was his "battlefield Commander". […] Yet, the NRP specifically states, "The PFO does not direct of replace the incident command structure […]. (p. 135) As a result, the legal authority to command the battlefield as the Secretary put it, resides with the FCO [Federal Coordinating Officer], not the PFO.
>
> The apparent confusion over the authority and role of the PFO does not seem to have been recognized until almost two weeks after Chertoff selected Allen to replace Brown as PFO. It was at that time that the unprecedented decision was made to appoint Allen the FCO for Louisiana, Mississippi, and Alabama *in addition* to PFO. This step was necessary because DHS eventually recognized Allen, as the PFO only, did not have the legal authority to commit the expenditure of federal funds or direct federal agencies under delegated authority from the President. As described above, only the FCO has that authority. This confused and unprecedented series of actions by the department prompted the resignation and departure of Bill Carwile, one of the FEMA's most well respected FCOs, who was serving as FCO in Mississippi." (p. 136)

Toujours et encore l'incompréhension totale de la Commission sur la paralysie de Chertoff

La Commission ne cesse de revenir sur la défaillance au sommet, mais ne parvient pas à percer le mystère. Elle en reste au constat, consterné.

> "Perhaps the single most important question the Select Committee has struggled to answer is why the federal response did not adequately anticipate the consequences of Katrina striking New Orleans and, prior to landfall, begin to develop plans and move boats and buses into the area to rescue and evacuate tens of thousand of victims from a flooded city. At least a part of the answer lies in the Secretary's failure to invoke the NRP-CIA, to clearly and forcefully instruct everyone involved with the federal response to be proactive, anticipate future requirements, develop plans to fulfill them, and execute those plans without waiting for formal requests from overwhelmed state and local response officials.

---

travail, Septembre 1983, Groupe de Prospective, Secrétariat d'Etat à l'Environnement, Ministère de l'Urbanisme et du Logement.

> The NRP-CIA was specifically written for a disaster such as Katrina. According to the NRP:
>
> - A catastrophic incident results in large numbers of casualties and displaced persons.
> - The incident may cause significant disruption to the area critical infrastructure.
> - A credible operating picture may not be achievable for 24 to 48 hours or longer. As a result, response activities must begin without the benefit of a complete needs assessment.
> - Federal support must be provided in a timely manner to save lives, prevent human suffering, and mitigate severe damage. This may require mobilizing and deploying assets before they are requested via normal NRP protocols.
> - Large-scale evacuations, organized or self-directed may occur.
> - Large numbers of people may be left homeless and may require prolonged temporary housing.
>
> It is clear the consequences of Hurricane Katrina exceeded all of these criteria and required a proactive response. […] Monday evening, when DHS received reports the levees had breached in multiple locations, it should have been clear to the department then nation's worst-case hurricane scenario had occurred and a proactive federal response was required. Chertoff never invoked the NRP-CIA. […] Had DHS recognized Katrina for the event that it was, a truly catastrophic event, had DHS implemented the catastrophic incident annex to the NRP, Louisiana should have had a significant number of federal troops and federal assets, days prior to their actual arrival… Instead federal troops did not arrive in number until Saturday, after the evacuations of the Superdome, Convention Center and cloverleaf were complete." (p. 137)

Mais il y eut aussi des responsables compétents, inventifs…

C'est ici un autre monde : au lieu de rester tétanisé devant une usine à gaz bureaucratique et un événement qui oblige à considérer la réalité dans ce qu'elle a de plus brutal, tel autre responsable anticipe, prend sur lui, agit, et se contente d'ajouter : « Voici de l'aide, la paperasse suivra ».

> "On August 30, [the Director of Florida Division of Emergency Management] informed Brown and Carwile (Mississippi) that Florida was pushing search and rescue teams into Mississippi. He noted the EMAC paperwork was not keeping up with the need, so they were working off verbal requests. Specifically, he wrote, "*to both of you, you need it, you got it from Florida. The paper work (sic) can follow*". (p. 138)

Qui tranchent avec les mauvais…

Ceux qui trouveront toujours, dans les textes, des motifs justifiant l'inaction. Autrement dit : des responsables qui ne peuvent fonctionner que comme rouage dans des mécaniques parfaitement huilées, exemptes de toute surprise – et protégeant de toute implication personnelle. Des responsables qui se font blocage définitif dès lors que l'environnement n'est plus strictement nominal, en faisant valoir en quelque sorte un droit de retrait dès lors que la réalité s'éloigne du « normal ». Dans cet univers, il est important d'avoir des plans : pour rendre possible le fonctionnement de ces personnalités alors qu'il y a situation non habituelle. Mais ce gain a des limites : dès l'instant où la réalité ne rentre plus dans les plans – ce qui est la règle en crise – le système se prend en glace. Et l'on est bien sûr là aux antipodes des exigences de notre temps. [43]

---

[43] *"La légitimité des élites, c'est d'affronter les dangers. Sinon il n'y a pas de raison qu'elles existent."* Vidéo pédagogique : "Gouvernance et Responsabilité dans des mondes explosés", Christian Frémont, op. cit.

> "Although there are numerous examples of a push system being implemented at times, there were also a number of times when state or local officials expressed frustration that requests for assistance were not processed because they did not follow the formal request process. […] If the catastrophic annex had been invoked, then perhaps FEMA would have expected requests outside the normal process and acted on them." (p. 139)

Absence

Pathologie habituelle : les centres de crise de haut niveau se mettent en îlotage, attendent qu'on les informe, ne se saisissent pas des signaux et alertes reçus, ne transmettent pas aisément les alertes, et ne font rien redescendre comme information générale.

Cela peut même aller à la surdité totale : le centre de crise du DHS, plus haut centre de crise opérationnel du pays, apprend que La Nouvelle-Orléans est sous les eaux – cela de la part d'un officiel de la FEMA – Marty Bahamonde–, témoin visuel direct, grâce à des reconnaissances aériennes des Coast Guards (qui ne sont tout de même pas des individus suspects) – et ne réagit pas.

C'est juste après le passage du cyclone, avant la tombée de la nuit, les Coast Guards ayant eu la remarquable idée d'effectuer ces reconnaissances avant la nuit, et donc de gagner une dizaine d'heures en n'attendant pas tranquillement que la nuit veuille bien arriver et une aube nouvelle se lever sur la ville martyre. Mais cette initiative ne permettra aucun déclenchement à l'échelon national. Au plus haut niveau, le témoignage de l'officiel de la FEMA est pris avec toute la réserve qui permet l'inaction. On attend « confirmation ».

> "According to Marty Bahamonde, a FEMA External Official, and the Coast Guard, he was flown over New Orleans early Monday evening for the specific purpose of providing situational awareness to Brown and DHS headquarters; Captain Frank M. Paskewich said his unit took Bahamonde up in the helicopter because they were under the impression he had a direct line of communication into the White House. They thought Bahamonde could get the information regarding the status of the levees and flooding in the city to Washington faster than they could through the Coast Guard chain of command. Bahamonde's observations were received in the HSOC a few hours after his over flight and become a Monday 10:30 p.m. HSOC sport report that was sent to the White House situation room shortly after midnight" (p. 140)

En d'autres termes, la crise a pris le contrôle du Homeland Security Operational Center.

> "On Monday evening the HSOC [Homeland Security Operational Center] failed to conclude that the levees had breached in New Orleans despite FEMA eyewitnesses report and the presence of numerous Coast Guard air assets over New Orleans, which had the ability to communicate to almost everywhere in the country. […]
>
> Because the HSOC failed to confirm the levee breaches on Monday, the first federal decision to procure buses was made by Deputy FCO Phil Parr, who was at the Superdome, on Tuesday when he saw the water reaching the Superdome and realized it would become an island and have to be evacuated. At that point he began to develop an evacuation plan and requested hundreds of buses.
>
> The HSOC's role is not only to provide situational awareness and policy advice to top officials within DHS, but also to provide situational information and address lower level coordination issues. Yet, interviews suggest that while information was flowing upwards to the HSOC and onto the Secretary, it was less clear what valuable information was flowing down to key officials on the ground during the disaster." (p. 140)

Surdité, fermeture

Le rapport conclut que la Maison-Blanche n'a pas bien perçu l'énormité de Katrina. C'est une lecture. Il faudrait se demander si l'inverse n'a pas aussi joué, dans le même temps : c'est aussi parce que la Maison-Blanche a ressenti, plus ou moins confusément, les colossales implications des informations reçues qu'elle a été paralysée. Jamais catastrophe aussi colossale n'avait été intégrée dans les possibles crises nationales gravissimes d'aussi longue date, n'avait été annoncée de façon aussi précise, n'avait fait l'objet d'autant d'informations. L'hypothèse à examiner serait celle d'une désintégration des capacités de pilotage en raison même de la gravité de l'information, de son écart avec le scénario de crise attendu, l'acte terroriste majeur.

> "The White House did not suffer from a lack of information. At 1:47 a.m. on August 29, before Katrina made landfall, DHS forwarded an infrastructure advisory to the White House Situation Room and HSC staff indicating the risks associated with a potential levee breach. (p. 141) The report advised a severe storm surge would likely lead to severe flooding leaving New Orleans under water for months. The report further estimated an economic impact of $7 to 10 billion. Detailed diagrams of the New Orleans levee system arrived at the White House at 12:14 p.m. on Sunday, August 28.
>
> After Katrina made landfall and the levees failed, the White House continued to receive a substantial information flow. At 2:20 p.m. on August 29 a HSOC report stated some Louisiana parishes had eight to 10 feet of water and an unspecified number of Louisiana and Mississippi residents were stranded in flooded areas. In a 6:00 p.m. HSOC report, the White House was advised extensive flooding in New Orleans could take months to reverse through the dewatering process. At 12: 02 a.m. on August 30, the White House received the Bahamonde spot report in which it was reported he observed a quarter-mile breach in the levee near the 17th Street Canal. Bahamonde also reported free-flowing water emptying into the city, Orleans Parish "under water," homes completely underwater, hundreds of people on roofs and balconies, and bodies floating in the flood waters.
>
> While Bahamonde's report was detailed in a 10:30 p.m. HSOC spot report, that report was not e-mailed to or received by the White House Situation Room until shortly after midnight on August 30. Even then, according to Rapuano [Deputy Homeland Security Adviser], White House officials did not believe they had confirmation of any levee breaches, since an earlier Army Corps of Engineers' report had not confirmed them and because "this is just Marty's observation, and it's difficult to distinguish between a [levee] overtopping and a breach.

Bahamonde has testified, however, that he was certain the levee was breached.

> *At approximately 11 a.m. [Monday August 29], the worst possible news came into the EOC. I stood there and listened to the first report of the levee break at the 17th Street Canal. I do not know who made the report but they were very specific about the location of the break and the size. And then they added it was "very bad". I continued to provide regular updates to FEMA Headquarters throughout the day as the situation unfolded.*
>
> *At approximately 5 p.m., I rushed over to the Superdome because I had been notified that a Coast Guard helicopter was able to take me for a short flyover so that I could assess the situation in the city and plan for Under Secretary Brown's visit the next day. My initial flyover lasted about 10 minutes and even in that short time I was able to see that approximately 80 percent of the city was under water, and I confirmed the 17th Street Canal levee break. I was struck by how accurate the 11 a.m. call was about the levee.*"

After his helicopter over flight at about 7:00 p.m., Bahamonde said he called Brown and explained what he saw. "I picked up the phone and I called Under Secretary Brown directly and I began a 10-, 15 minute conversation that explained everything […]. Brown listened to

Bahamonde's report and did not ask any questions. "All he said was, "Thank you. I am now going to call the White House".

White House officials did not consider the breaches confirmed until roughly 6:30 a.m. the next morning, upon receipt of an updated situation report from DHS, Rapuano said. "Confirmation of a full breach would not have changed anything we would have done" Rapuano said. "We weren't going to repair the levees overnight, and search and rescue was already operating in full gear, regardless".

But confirmation of the breach of the levees could have practical implications for White House involvement in the response. Flooding from breaches and flooding from overtopping have different consequences. Overtopping flooding will stop as the waters recede; flooding through a breach will continue, as it did, through the breach until the water in the city is at the same level as the water in the lake." (p. 142)

Insistons : ce ne sont pas les informations qui ont manqué au plus haut niveau

On est même stupéfait de l'ampleur et de la densité des flux d'information reçus au sommet.

> "In response to document requests to White House Chief of Staff Andrew Card and the Office of the Vice President, the Select Committee received and reviewed 22,830 pages of Katrina-related documents. Of this production, 16,482 pages were from staff of the President's Homeland Security Council Prevention, Preparedness and Response (PPR) directorate. […]. The remaining 6,448 pages were produced by the Office of the Vice President.
>
> Homeland Security Council (HSC) staff received a continuous paper flow in the hours and days before Katrina made landfall and after." (p. 140-141)

Là encore, il faut inverser les mots de Churchill : comment avec autant de moyens aboutir à autant de défaillances ? Qui ne fait pas entrer dans l'analyse ce que l'on sait des crises hors-cadre et des pathologies qu'elles déclenchent ne saurait comprendre ces aberrations. Car on ne discute pas d'un obscur sous-bureau d'un ministère de second ordre, dans un pays sous-développé, mais de l'agence la plus critique en termes de sécurité du pays le plus puissant de la planète.

Résumé :
Informations d'une gravité extrême, lenteur extrême dans leur prise en compte

Nuit du dimanche 28 au Lundi 29 août, à 1h47 du matin : le DHS transmet un rapport officiel aux deux instances supérieures (Homeland Security Council[44] et cellule de crise de la Maison-Blanche), indiquant le risque associé à une rupture des digues : une inondation qui pourrait durer des mois, 7 à 10 milliards $ de dégâts. (p. 141)

Lundi matin, 6h10 : arrivée de Katrina. (p. 71)

Lundi 11 heures du matin : la nouvelle d'une rupture des digues circule au centre de crise de l'état de Louisiane. (selon Marty Bahamonde, p. 142)

[44] The HSC's purpose is to ensure coordination of all homeland security-related activities among executive departments and agencies, and to promote the effective development and implementation of all homeland security policies. In addition to the President, the members of the HSC are the Vice President, the Secretary of Homeland Security, the Secretary of the Treasury, the Secretary of Defense, the Attorney General, the Secretary of Health and Human Services, the Secretary of Transportation, the Director of National Intelligence, the Director of the Federal Bureau of Investigation, and the Assistant to the President for Homeland Security and Counterterrorism. Source : http://www.whitehouse.gov/hsc/

Lundi, fin d'après-midi : juste après le passage du cyclone, dès qu'il est possible décoller, les Coast Guards font une reconnaissance aérienne, pour une évaluation avant la tombée de la nuit. Ils estiment que cela est crucial pour mettre en œuvre tous les moyens, sans attendre le lendemain. Ils embarquent avec eux Marty Bahamonde, sur qui ils comptent pour passer l'information au plus vite en haut lieu. (p. 142)

Lundi 19 heures : Bahamonde [FEMA] revient de son survol de la ville dans l'hélicoptère des Coast Guards et appelle Michael Brown pour lui faire un rapport immédiat : 80% de la ville sous l'eau, brèche à la 17è rue (p. 142). Brown indique qu'il va de suite appeler la Maison-Blanche. Il parle bien de brèche, il ne s'agit plus du scénario de passage de l'eau par-dessus les digues.

Lundi 22h30 : le rapport Bahamonde est mis en forme par la cellule de crise du DHS [Homeland Security Operations Center] ; il indique : de larges ruptures de digues, une vaste proportion de la ville sous l'eau, des centaines de personnes sur les toits, des corps flottant en surface.

Nuit du Lundi 29 au Mardi 30 août, à minuit et deux minutes : La Maison-Blanche reçoit le rapport Bahamonde. Mais elle se refuse à le prendre en considération : "**even then, White House officials did not believe they had confirmation of any levee breaches, since an earlier Army Corps of Engineers's report had not confirmed them and because « this was just Marty's observation, and it's difficult to distinguish between a [levee] overtopping and a breach ».**" (p. 142)

Mardi 30 août, 6h30 du matin : La Maison-Blanche finit par considérer qu'il y a effectivement eu rupture des digues, à la réception d'un nouvel état de la situation en provenance du DHS (p. 142).

Imaginons la scène : une visite officielle du centre de crise du DHS, la veille de Katrina, pour responsables intéressés à connaître un grand centre de crise. Les installations sont vantées, les matériels dernier cri détaillés avec une fière assurance. Et le guide de souligner avec emphase à quel point un tel outil est ultra-performant pour recueillir la moindre information (les traques satellites permettent de repérer le moindre signal, des objets de quelques centimètres), la traiter, la passer instantanément à la cellule de crise de la Maison-Blanche, la faire redescendre à toutes les instances opérationnelles du pays, etc. Le lendemain, stupeur. Chaque visiteur recompose le discours entendu et se met à imaginer la présentation suivante : « Si d'aventure un responsable sur le terrain, témoin officiel direct, nous rapporte à la suite d'une reconnaissance aérienne effectuée à bord d'un hélicoptère de la Coast Guard, qu'une grande ville américaine est à 80% sous les eaux, confirmant par là un rapport d'alerte reçu avant l'événement, notre réaction sera d'attendre le lendemain pour confirmation ».

L'information du Président des Etats-Unis

La Commission se montre prudente sur la question, rejetant d'abord le dysfonctionnement sur ceux qui n'ont pas su présenter l'information.

> "Regardless of what the White House did or did not, or could or could not, do with the information at its disposal, it appears clear officials charged with reviewing that information failed to de-conflict it. Among the primary tasks of the HSOC and HSC is to shuttle and synthesize information. Yet both appeared to discount information that

> ultimately proved accurate, and failed to provide decision-makers, up to and including the President, with timely information. […]
>
> Listed in Appendix 3 are examples of documents that flowed to the White House over the days right before and after Katrina made landfall, August 27 through September 3. The items logged do not reflect the entire information known to the White House suggesting Katrina and the subsequent flooding was not a standard emergency event. Yet the enormity of Katrina seemed not to have been fully understood by the White House until at least Tuesday, August 30." (p. 143)

Pour aller plus loin, il est utile de considérer la vidéo qui fut diffusée au début de l'année 2006 et qui donne un court passage de la téléconférence du 28 août, à la veille de l'impact, et au cours de laquelle le Président est informé de la gravité de la situation.

Téléconférence entre les pôles essentiels du pays, la veille de l'impact [45]

Le président des Etats-Unis est averti (alors qu'il est dans son ranch de vacances) : Katrina est un cyclone vraiment très méchant, il y a un problème sérieux quant aux digues. L'intervention du responsable de la météo est d'une gravité certaine : « Je ne pense pas que quiconque puisse vous dire, avec une quelconque assurance, si les digues seront submergées ou non, mais nous sommes très, très inquiets » (Max Mayfield, US National Hurricane Centre). Michael Brown, depuis la FEMA, confirme : « C'est un big one, un bad one, vous avez entendu les commentaires de Max Mayfield, et je pense comme lui aujourd'hui ».

Le Président ne relève rien, ne pose aucune question, ne pousse pas le système à aller plus avant. Le Président semble comme coupé de la réalité. Les officiels semblent extrêmement inquiets, mais le courant ne semble pas passer (comme si on n'osait pas clarifier plus avant). Et le Président met un terme à la téléconférence, sur un mode en total décalage, en se contentant d'assurer : « We are fully prepared to help ».

La crise a marqué un point décisif, elle a jeté une tête de pont au sommet du pays.

Une scène du plus haut intérêt pédagogique. Il faudrait la faire jouer à tout dirigeant de haut niveau, sur plusieurs scénarios de crise. Pour apprendre aux clés de voûte des systèmes à ne pas botter en touche, même en se protégeant derrière l'idée qu'il faut rester « optimiste ». On ne regonfle pas le moral de ses troupes en leur donnant le sentiment qu'on prend la tangente. On n'insuffle pas d'énergie au système en refusant l'obstacle, on ne fait que désintégrer ses ressorts essentiels.

À la décharge du Président, on peut souligner que ceux qui lui parlent font état du risque de voir les digues *submergées*, et pas de *brèches*. La différence est considérable : dans le premier cas, on peut pomper, c'est un accident grave ; dans le second, le lac Pontchartrain se videra dans la cuvette, tout le système de pompage sera détruit, la ville sera sous l'eau pendant une longue période, sera largement irrécupérable sur des années – on est dans le cataclysme.

Ceux qui lui parlaient ont-ils eu pour seule hypothèse ce dépassement des digues, et en aucun cas le moindre doute sur l'éventualité d'une brèche ? Dans ce cas, cela pose un très grave problème sur le niveau de l'expertise – car ce n'est tout de même pas un sujet relevant de la plus totale ignorance technique. Ou bien ont-ils eu cette éventualité à l'esprit mais ils ne l'ont tout simplement pas énoncé, pensant qu'il suffisait d'évoquer le simple dépassement des digues ? Pourquoi ? Par habitude de langage ? Ou, plus grave : par peur de s'afficher comme « pessimistes » ? Par crainte d'être tenu pour la Cassandre de service – la pire des postures

[45] Source utilisée ici : "Video shows Bush Katrina warning", BBC, 2 mars 2006, http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4765058.stm

dans des milieux qui ont d'abord besoin de se protéger de l'extrême, et surtout pas d'y être confronté ?

On relèvera ici l'erreur courante que véhicule l'expression : « Je ne vais pas jouer les Cassandre ! », par laquelle on veut faire entendre qu'on ne sera pas celui qui annoncera constamment des catastrophes imaginaires. Cassandre n'annonça rien d'imaginaire : elle avait raison. S'il faut tout de même voir de l'intelligence dans l'expression citée, elle serait alors infiniment plus subtile et signifierait : « N'attendez pas de moi que, comme Cassandre, j'aille prendre le risque d'énoncer la vérité ». Ou : « Je vous parlerai de *débordement* des digues, je me garderai bien d'évoquer le scénario de la *brèche,* car je sais bien que vous ne pourriez pas supporter une telle perspective et que je serai la première victime de l'événement. "Kill the messenger !" ».

Si le dirigeant n'exige pas de chacun qu'il lui donne les diverses hypothèses et pas seulement les moins pénalisantes, ce type de réunion va rapidement à la réassurance collective. Un magnifique exemple de *Groupthink*[46] se met en place, scellé par l'attitude du dirigeant. Comme je pus l'observer un jour en direct en notant la première parole d'un dirigeant arrivant en salle de crise : « J'espère qu'autour de la table personne n'a de mauvaise nouvelle à m'annoncer ». Bien sûr, personne ne s'avisa d'inquiéter le dirigeant, « tout était sous contrôle ». Plus exactement : la tête de l'institution était passée sous le contrôle de la crise.

Découvrant l'impuissance au sommet des organisations, les missions d'enquête concluent souvent qu'il y avait trop de confusion, que l'on n'a pas bien compris que c'était à ce point grave. Il faudrait ici suivre deux lignes d'analyse :
1°) La confusion : certes, on peut plaider que, si l'hypothèse de voir les digues submergées a bien été prise en considération, celle de la rupture des digues n'a pas été explicitement présentée. Ce qui n'a pas permis de mesurer le problème dans toute son envergure. Un regrettable oubli, que l'on peut expliquer par la confusion de toute situation de crise.
2°) L'évitement : certes, on n'a pas explicitement nommé ce problème de la rupture, mais quiconque aurait voulu, ou pu, faire preuve d'un peu de rigueur, de vigilance intellectuelle, de courage dans l'interrogation, de professionnalisme en pilotage de crise, aurait pu inscrire cette hypothèse de façon plus explicite au tableau de bord. Mais c'est précisément cette explicitation qu'il fallait éviter, et chacun le ressentait de façon centrale. La fragilité de chacun, le ciment même du groupe, la tenue de l'institution, exigeaient que pareille hypothèse, à laquelle tout le monde songeait bien sûr, ne soit pas mise sur la table de discussion. On ne songeait qu'à cela, et c'est cela qu'il ne fallait pas énoncer. Ce qui contribue à expliquer l'atmosphère d'irréalité qui transpire de la téléconférence organisée la veille du désastre. Une étrange atmosphère qui annonce une étrange défaite.

Les deux dynamiques ont sans doute joué en même temps. Mais il faut être extrêmement attentif au risque de la seconde, car c'est alors la rupture intellectuelle, la rupture stratégique qui mène droit au fiasco.

C'est le thème éternel du Plan XVII de Joffre qui n'est pas du tout pertinent, des Ardennes « infranchissables ». Le système décisionnel, confronté à un registre de difficultés bien

---

[46] Irving L. Janis : *Groupthink - Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, Hougton Mifflin Company, Boston, 1982 (2nd Ed.). Voir Patrick Lagadec : *La Gestion des Crises - Outils de réflexion à l'usage des décideurs,* McGraw Hill, 1991 (p. 81-87). http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/cellules_crise.pdf

identifié, oppose un barrage organisationnel et mental pour ne pas se saisir vraiment du problème. Et malheur à qui insiste pour contrer l'aveuglement. [47]

Cela n'empêchera pas le Président, après le désastre, de souligner à la télévision que personne n'aurait pu prévoir une rupture des digues – ***I don't think anybody anticipated the breach of the levees***. [48]

Plus tard, il acceptera une part de responsabilité. La BBC écrit, dans son commentaire de la vidéo : "*the White House has talked of the "fog of war" rendering decision-making difficult*. Mais l'ancien patron de la FEMA sera plus clair : *"Michael Brown told AP this week that he did not "buy the 'fog of war' defence". "It was a fog of bureaucracy,"* he *said*. (BBC News, Thursday, 2 March 2006).

On arrive peut-être ici aux limites des Commissions d'Enquête, et cela n'a rien de spécifique aux Etats-Unis. En fond de discussion, on retrouve sans doute le mot de Machiavel : « Tout est bon qui sauve l'Etat ».

Armistice

La Maison-Blanche n'a pas fait montre d'une coopération acharnée avec la Commission, si l'on veut rester dans la litote qui marque le rapport. La Commission en reste au constat qu'il lui faut donc travailler avec ce qu'elle a, et qu'il lui faut au minimum conclure à une *failure of initiative*, qui touchait aussi la Maison-Blanche.

> "As discussed previously in the Investigation Overview chapter, the Select Committee grew frustrated by the White House's slow response to requests for information and documents. On the one hand, it is true the Rapuano [Deputy Homeland Security Adviser] briefings the Select Committee ultimately received in lieu of more complete document production offered a wide array of acknowledged failures and lessons learned. On the other, the White House's decision to withhold documents and communications raising concerns about executive privilege, leaves the Select Committee no choice but to find,

---

[47] C'est l'impossibilité de faire comprendre à Joffre, en août 14, que l'armée allemande n'est pas du tout dans la configuration prévue par le Plan XVII, et le drame de Lanrezac qui tente d'alerter un GQG bunkérisé. "Ayant peu d'idées en propre, Joffre recherchait les conseils, et il se soumettait, plus ou moins consciemment, aux doctrinaires de son bureau des opérations. Ceux-ci constituaient ce qu'un critique militaire a appelé « une Eglise en dehors de laquelle il n'y avait pas de salut et qui ne pardonnait jamais à ceux qui révélaient la fausseté de sa doctrine ». Lanrezac avait commis le crime d'avoir raison et l'avait crié trop fort. Il avait eu raison depuis le début au sujet de la fatale sous-estimation des effectifs de l'aile droite allemande, en conséquence de laquelle une bonne partie de la France se trouvait désormais sous la botte ennemie. Sa décision de rompre le combat, à Charleroi, alors qu'un double enveloppement par les armées de von Bülow et de von Hausen le menaçait, avait sauvé la gauche française. Comme von Hausen l'admit après la guerre, cette décision bouleversa le plan allemand qui prévoyait l'encerclement de cette gauche, et provoqua ultérieurement le glissement de von Kluck vers l'intérieur dans une tentative pour réaliser encore cet enveloppement. Lanrezac y fut-il conduit par la peur ou par la sagesse, peu importe, car la peur est, parfois, de la sagesse ; en tout cas, il permit le nouvel effort alors préparé par Joffre. Tout cela fut reconnu bien longtemps après et le gouvernement français, faisant tardivement amende honorable, conféra à Lanrezac le grand cordon de la Légion d'honneur. Mais, dans l'amertume des défaites du premier mois, le crime de lèse-majesté commis par Lanrezac le rendit intolérable au G.Q.G. Le jour où il fit franchir la Marne à son armée, il était marqué par la roche Tarpéienne." Barbara Tuchman : *Août 14*, Les Presses de la Cité, 1962, p. 396. Heureusement pour Joffre, au blocage du Grand Quartier Général français dans ses plans, répondait un blocage identique au sein du Grand Etat-Major allemand. Voir : Patrick Lagadec : *Cellules de crise - Les conditions d'une conduite efficace,* Editions d'Organisation, 1995, p. 113.
http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/cellules_de_crise_sommaire.pdf

[48] Source : Note 37.

based on the information we have received, that a failure of initiative plagued the White House as well." (p. 141)

Synthèse

Tout se passe, en définitive, comme si nous avions avec Katrina l'idéal type de l'impréparation culturelle, stratégique, opérationnelle et personnelle des hauts étages exécutifs en matière de crise de grande envergure :

1. Il y avait des textes parfaitement clairs qui, pour toute une série de critères, prévoyaient une mobilisation au plus haut niveau du pays, des instances à réunir, des politiques à suivre.
2. Katrina était un événement exceptionnellement dépourvu d'ambiguïté : sur chacun des critères, les conditions étaient largement réunies pour la mobilisation prévue. L'événement était au nombre des plus grands désastres potentiels clairement identifiés pour le pays. Les conséquences possibles d'une frappe directe sur La Nouvelle-Orléans étaient très clairement identifiées – plus de 60 000 morts.
3. La clé de voûte, en l'espèce, fut le patron du DHS, qui ne mit pas le système en activité (pas de déclaration, pas de réunion des instances prévues, etc.), nomma comme Principal Federal Officer le patron de la FEMA, qui ne connaissait rien aux cyclones et situations de désastres. Il restait encore une chance avec le Président, mais ce dernier ne sut pas contraindre le système à prendre véritablement en charge la menace, à s'arracher au syndrome de l'évitement.
4. De ce fait, au lieu de mobiliser dès le samedi avec deux jours d'avance, on commença timidement à se mobiliser le mercredi, deux jours après la catastrophe ; et Tad Allen, l'homme compétent, ne fut nommé comme PFO que deux semaines après, en remplacement de Brown (et dans une confusion certaine).
5. Bien sûr, certains surent se passer de l'intelligence fédérale pour prendre des initiatives. Mais, dans une culture faite de respect des règles, de paralysie de l'initiative si l'on n'est pas tout à la fois contraint par des règles (risque de responsabilité engagée), et rassuré par ces règles (car elles donnent des réponses à appliquer), le système, globalement, ne pouvait se mettre qu'en mode d'attente passive (*stand-by*).
6. Ainsi, quels que soient les efforts de clarification des textes, quels que soient les « efforts » des événements pour être massifs et évidents, le système arrive encore à éviter le rendez-vous avec la réalité.
7. L'enseignement est limpide : « Si vous n'avez pas préparé vos leaders, n'espérez pas grand-chose. Même les meilleurs plans seront dévitalisés. » Et surtout : « Ne vous contentez pas de dire qu'il faudra à l'avenir de meilleurs plans… »

LA PRÉPARATION DE LA FEMA

L'impression laissée par la lecture du chapitre consacrée à la FEMA, et à son impuissance dans le cas de Katrina, est celle d'un grand flottement. Le dispositif national est depuis 2002 en plein bouleversement avec la réorganisation de tous les services au sein du DHS et une polarisation sur le terrorisme. La FEMA a été écartelée entre les volets prévention et intervention, et semble avoir perdu tant son identité que bon nombre de ses compétences. Les uns et les autres tentent de jouer leur carte dans un exercice de "design organisationnel" qui semble faire peu de cas des acteurs, de la texture humaine des dispositifs, des réalités de terrain – pourtant critiques quand il s'agit de sécurité civile. Certes, s'il y a des problèmes nouveaux, il est normal que l'on remodèle les organisations. Mais on sent ici un peu trop l'exercice de prestidigitation managériale mêlant raisons supérieures et peu explicitées de l'équipe dirigeante du pays, critères de découpage assez artificiels, leadership assez insaisissable, conflits entre responsables, déficit lourd de communication interne. Il se dégage une impression de fuite en avant, de précipitation qui ne permet pas de fonder véritablement les visions et les actions. Comme si l'énormité des problèmes de sécurité, à l'heure des grandes menaces terroristes, et des menaces majeures de toute nature, de type Katrina ou autres, ne parvenait pas à être cernée et véritablement prise en main. Comme si nos modèles organisationnels étaient à repenser de fond en comble. [49]

La Commission d'enquête elle-même semble impuissante à clarifier de nouvelles visions, des principes solides, des logiques opérationnelles efficaces.

Le flottement est frappant, dès l'introduction du chapitre. Il y a hésitation entre l'idée selon laquelle la mise en place du DHS a été grandement préjudiciable aux capacités de la FEMA… et l'idée selon laquelle la FEMA avait des capacités plus fortes que jamais, mais que l'on était confronté à un désastre hors norme.

> "It is clear the federal government in general and the Department of Homeland Security (DHS) in particular were not prepared to respond to the catastrophic effects of Hurricane Katrina. There is also evidence, however, that in some respects, FEMA's response was greater than it has ever been, suggesting the truly catastrophic nature of Hurricane Katrina overwhelmed a federal response capability that under less catastrophic circumstances would have succeeded". (p. 151)

Tout au long du chapitre, la Commission tente de concilier la vue selon laquelle le DHS a été un coup sérieux porté à la FEMA, et l'idée opposée.

> "The emergency management community has complained since 2003 that FEMA was being systematically dismantled, stripped of authority and resources, and suffering from low morale, in part because the Department's focus on terrorism. Others have said that FEMA's placement in DHS enabled the Secretary of Homeland Security to augment FEMA's resources with other DHS personnel and assets, all with an integrated command structure" (p. 151)
>
> "The cycle of emergency management begins with preparedness and mitigation, flows into response, and ends with recovery. The four cornerstones to comprehensive emergency management – preparedness, response, recovery, and mitigation – are interdependent and

[49] Clé d'analyse de Michel Nesterenko dans ses travaux sur les crises non conventionnelles, et sa perception notamment du système américain. http://www.protectiontotale.com/rubrique.php3?id_rubrique=16

> all vital to successful emergency management. […] The emergency management community has suggested that FEMA's readiness for a large disaster has declined despite extensive preparedness initiatives within the federal government, pointing to the separation of preparedness functions from response, recovery and mitigation. " (p. 151)

Les architectes du DHS sont bien, essentiellement, dans une vision de protection anti-terroriste, qui leur fait mettre en avant une dimension de sécurité publique très forte en matière de prévention-préparation. D'où, quelles que soient les exigences en matière d'intégration entre préparation et intervention-reconstruction, le choix pour une séparation. Doublée d'une séparation entre risques terroristes et risques naturels.

> "Ridge [Tom Ridge, premier patron du DHS] and his aides "believed FEMA should be a response and recovery agency, not a preparedness agency. In a age of terrorism, they argued, preparedness needed a law enforcement component, to prevent and protect as well as get ready to respond". (p. 154)
>
> "The proposal prompted then FEMA Director Michael Brown to urge Ridge not to further distance preparedness from response as it "can result in an ineffective and uncoordinated response… [would] shatter agency morale and would completely disconnect the Department's response functions from the responders and governments they are supposed to support". Brown was overruled." (p. 154)

Les combats bureaucratiques n'ont pas cessé depuis 2002. Chertoff voulut enlever à la FEMA ce qui lui restait en matière de préparation, pour regrouper en une seule direction toutes les activités de préparation. Brown s'y opposa :

> "These recent organizational changes [the transfer of several FEMA preparedness programs to ODP (Office of Domestic Preparedness) in Secretary Tom Ridge's reorganization plan of September 2003] have divided what was intended to be one, all-hazards preparedness mission into tow artificially separate preparedness categories of terrorism and natural disasters" (p. 155)

Chertoff, dans sa déposition, défendit au contraire sa logique :

> "Preparedness is not just about response and recovery – rather it must draw the full spectrum – from prevention through protection to response. Our preparedness directorate will rely on expertise of FEMA, but it will also integrate the experience of the Coast Guard, our Infrastructure Protection division, our intelligence units, and our other operational assets… FEMA will become a direct report to the Secretary, allowing it to focus on response and recovery while partnering with the new preparedness directorate to increase our overall capabilities… FEMA must also continue to function as an all-hazards agency, leveraging entities within the preparedness directorate, including Infrastructure Protection, the Office of Domestic Preparedness, and State and Local Government Coordination." (p. 155)

La Commission tente d'embrasser les deux thèses :

> "Although many in the emergency management community opposed Chertoff's preparedness consolidation, many first responder groups support it." (p. 155)

Mais les pertes de compétence semblent l'emporter sur les avancées escomptées des grands chantiers de réorganisation. Et le tableau est finalement le suivant :

- Après l'intégration de la FEMA au DHS, une attention quasi exclusive au risque terroriste, et cela quelle que soit la phraséologie utilisée en termes de « all hazards approach ».

- De même, une séparation catastrophique entre la phase de préparation et la phase d'intervention-reconstruction, qui doivent être intégrées si l'on veut une action pertinente. Resserrer ce lien entre préparation, réponse, mitigation au sein d'une même agence était précisément le principe fondateur de la FEMA en 1979 – principe qui ne fut plus retenu en 2002 lors de la mise sur pied du DHS, ni dans les décisions prises en 2003.
- Une baisse constante des budgets, qui ne permet même plus d'entretenir les réseaux, de faire les exercices nécessaires, etc.
- Une fuite des cerveaux.
- Une perte de personnel qui ne permet plus d'armer des équipes de crise à envoyer sur le terrain pour prendre en charge les centres de crise.

L'essentiel est bien dans la qualité de la texture mise en place, non dans les grands plans-papier, ou les réorganisations générales. Nombreux sont ceux, et non des moindres, qui jugent avec la plus grande sévérité les pertes de compétences de l'institution.

> "Carwile [former FEMA federal Coordinating Officer, State of Mississippi] testified that by 2004 the readiness of FEMA's emergency response teams had plummeted dramatically. Funding for the teams dried up after 2002. They lost their dedicated communications equipment. Teams were split up into ever smaller units. Team training and exercises ceased.
>
> In a June 30, 2004 memorandum, FEMA's top disaster response operators, the cadre of Federal Coordinating Officers, warned then FEMA Director Brown that the national emergency response teams were unprepared because no funding was available for training exercises or equipment. In a few short years, FEMA's emergency response teams had been reduced to names on a roster. It appears that no actions were taken to address the problems identified in the memorandum. […]
>
> The requirement for trained people, who have experience working together with their federal colleagues and their state counterparts, is a constant theme of federal, state and local emergency professionals. Numerous officials and operators, from state and FEMA directors to local emergency managers told the same story: if members of the state and federal emergency response teams are meeting one another for the first time at the operations center, then you should not expect a well-coordinated response". (p. 158)

Conclusion: l'échec de la FEMA dans l'épisode Katrina était en définitive inévitable

> "For years emergency management professionals have been warning that FEMA's preparedness has eroded. Many believe this erosion is the result of the separation of the preparedness function from FEMA, the drain of long-term professional staff along with their institutional knowledge and expertise, and the inadequate readiness of FEMA's national emergency response teams. The combination of these staffing, training, and organizational structures made FEMA's inadequate performance in the face of a disaster the size of Katrina all but inevitable" (p. 158).

LES COMMUNICATIONS

La perte des communications a été massive, en raison d'une double cause : la destruction des lignes téléphoniques, puis la destruction des matériels en raison de l'inondation ; la perte d'alimentation électrique. Elle a eu deux conséquences majeures : un effet paralysant sur la conduite des opérations, l'impossibilité de réagir aux informations erronées données par les médias – et qui eurent des effets aggravants.

Quelques chiffres

"More than three million customer telephone lines were knocked down in Louisiana, Mississippi, and Alabama. (p. 163)

"Thirty-eight 911 call centers went down."

"Local wireless networks also sustained considerable damage, with up to 2,000 cell sites out of service".

"37 of 41 broadcast radio stations in New Orleans and surrounding areas were knocked off the air".

After surviving Hurricane Katrina's initial blow, the radio communications system for New Orleans police and fire departments dissolved as its radio towers lost their backup power generators in the ensuing flood. The New Orleans Police Department's communications system failed and was inoperative for three days following the hurricane.

Six of the eight police districts' buildings were out of commission due to flooding, limiting (or precluding their ability to establish command and control by performing basic law enforcement functions because their communications were destroyed.

The equipment at its 46 towers depends on electricity and, when that was lost, keeping them running was nearly impossible once it became necessary to refuel the generators operating them because debris and flood waters hampered their refueling efforts. " (p. 164)

Problèmes en cascade

"The near total failure of regional communications degraded situational awareness and exacerbated problems with agency coordination, command and control, logistics, and search and rescue operations. Reliable communications are critical to the preparation for and response to a catastrophic event because the effect they have on establishing command and control and maintaining situational awareness. Without functioning communications systems, first responders and government officials cannot establish meaningful command and control, nor can they develop the situational awareness necessary to know how and where to direct their recovery efforts. Similarly, without the ability to call for help, citizen cannot seek emergency assistance, alert responders or others to their whereabouts and needs, or receive updates or instructions from officials." (p. 165)

Surprise : l'électronique est extrêmement sensible à l'humidité

Ce problème de l'humidité, de la boue, est bien plus sérieux que la destruction physique habituelle :

"Katrina interoperability problems were masked to some degree by the larger more serious breakdown of operability resulting from the destruction of facilities or power outages. Restoring phone service requires more than waiting for the flood waters to recede and restoring power. While many cables may be salvageable, the electronics that pass the signals across those lines will need to be replaced. As noted by Jim Gerace of Verizon

> Wireless: “It’s essentially analogous to putting a PC in your bathtub. It’s not going to work once it dries”. (p. 165)

Nous avons là un exemple des défis à attendre dans le futur : nos systèmes techniques avancés ont des capacités de résilience inversement proportionnelles à leur efficacité en situation nominale. Si nous n’introduisons pas, dès l’amont, la dimension de sortie de crise dans nos équipement, les phases de reconstruction deviendront des casse-tête de grande ampleur. Les meilleurs opérateurs introduisent dorénavant cette dimension « reconstruction » dans leur politique d’investissement et de prévention. Donc très à l’amont. [50]

Effets gravissimes sur le fonctionnement des secours

Les centres de crise n’ont pas d’information, les responsables ne peuvent communiquer entre eux :

> “In Louisiana, the winds and flooding degraded the quality of available communications, reducing most communications to the limited number of available satellite phones. Additionally, the communications infrastructure that remained intact was soon overwhelmed by the heavy communications traffic during the response. FEMA officials reported “*there were no status reports coming into the EOC on Monday*”. Deputy Federal Coordinating Officer Scott Wells stated that if the Coast Guard was doing flyovers of New Orleans, those reports did not get to the EOC on Monday. Additionally, failed communications affected responders’ ability to share information up and down the chain of command. According to Louisiana officials, “*Two or three days after the storm, state police were running into division commanders in the New Orleans Police Department who reported that they had not talked to anyone above their rank since the storm.*” (p. 165)

Mais la perte d’électricité est un problème bien connu.

> “Power is the most dominant factor for any telecommunications system and hurricanes virtually always knock out the power, even if only for a short period of time. Very often these power outages can last for several days or more following powerful storms. For Hurricane Katrina, the Department of Homeland Security (DHS) was aware the power outages caused by the storm could go on for weeks after the storm, possibly longer. On August 28, the DHS National Infrastructure Simulation and Analysis Center issued and provided to the White House (among others) a “Fast Analysis Report” predicting the storm’s likely impact on the Gulf coast area based on conditions of August 27 when Katrina was still a Category 5 storm. In the report, DHS made a number of predictions about the storm’s impact on power supplies, including:
>
> - Electric power loss is likely to affect over 2.6 million customers;
> - Restoring power could take more than 2 weeks for most of the affected areas excluding New Orleans and the coastal areas and may be hampered by flooding or other obstacles;
> - The New Orleans region could have power outages lasting 16 weeks if excessive flooding occurs, disabling existing pumping stations up to 10 weeks and entailing power repairs that may take up to 6 weeks to complete”. (p. 166)

---

[50] Politique par exemple de la Banque Whitney. Voir : Xavier Guilhou, Patrick Lagadec, Erwan Lagadec : "Les Grands Réseaux Vitaux et Katrina, enseignements sur les crises hors-cadre et leur pilotage". Op.cit.
Et aussi la vidéo pédagogique : "Whitney Bank And Katrina, Rebuilding technology infrastructure", entretien avec Rodney D. Chard, Executive Vice President, Whitney Holding Corporation, Executive Vice President and Division Executive, Operations and Technology, Whitney National Bank in New Orleans. Témoignage recueilli par Patrick Lagadec dans le cadre de la mission de retour d’expérience engagée par Pierre Béroux, Directeur du contrôle des risques à EDF, sur Les grands réseaux vitaux et Katrina 19-26 février 2006.

Les infrastructures privées sont critiques pour le fonctionnement des services publics essentiels. Et les problèmes se multiplient :

> "The government ability to communicate depends upon the viability of the commercial network's infrastructure. Ninety percent of communications assets are privately owned and operated. […] (p. 166)
>
> Refueling remote generators also proved difficult if not impossible. Verizon Wireless reported a number of its generators were stolen, one of Nextel's fuel trucks was stopped at gunpoint and its fuel taken for other purposes while en route to refuel cell tower generators". (p. 167)

Il y a bien eu pré-positionnement de systèmes de communication de secours par la FEMA, mais pas sur La Nouvelle-Orléans.

> "FEMA partially anticipated the communications infrastructure, particularly the parts dependent on electric power, would be needed in the Gulf Coast and pre-positioned with each of the three states' EOC a MERS [Mobile Emergency Response System]. […] Former FEMA Director Michael Brown testified, in hindsight, FEMA should have pre-positioned a MERS detachment in New Orleans. […] As a result, one of the federal assets that might have allowed FEMA and local and state governments to work around the damage to the communications systems and sooner gain situational awareness about conditions in New Orleans was not present. Arguably, this instance of a failure of initiative – leaving a MERS detachment outside the city – exacerbated the degree to which the massive damage to local communications infrastructure delayed the ability of FEMA to learn of or confirm events on the ground in New Orleans and act accordingly." (p. 169)

Une couverture médiatique qui a pu être très pénalisante[51]

Des informations fausses

Comme toujours dans les situations de catastrophe, les medias ont mis en avant des comportements anti-sociaux généralisés. Certes, un calme idyllique ne régnait pas sur la zone. Mais la Commission s'emploie à souligner que l'on était loin d'une situation à la Sierra Leone parfois rapportée – « Urban Warfare ». Et les autorités, faute de moyens de communication, ne furent pas en mesure de faire leur propre communication, de démentir telle ou telle assertion. Ce qui conduisit à de graves difficultés supplémentaires dans le traitement de la situation. Notamment, le fait de dire que les hélicoptères de secours sont la cible de tirs a eu des conséquences négatives importantes, alors que l'information était inexacte (voir plus loin, chapitre sur la sécurité publique).

> "Poor situational awareness and its resulting effect on command and control contributed to the negative effects of inaccurate media reports because public officials lacked access to

[51] Lors d'un retour sur la crise Katrina, devant les auditeurs de la promotion 2006 de l'INHES (Institut National des Hautes Etude de Sécurité), j'ai évoqué ces difficultés en relatant un entretien que j'avais eu avec le Rédacteur en Chef d'une télévision locale qui me disait avoir été piégé par de grands réseaux médiatiques (qui faisaient état d'un niveau de conflictualité qui ne correspondait pas à la réalité) et n'avoir pas pu exercer comme il aurait voulu ses responsabilités de média local. Instantanément, certains auditeurs ont marqué leur extrême mécontentement à cette « mise en cause des médias ». Il devrait être possible de soulever ces questions sans provoquer une rupture immédiate de communication. Peut-être faudrait-il inscrire la possibilité de retour d'expérience pour et par les médias dans les écoles de journalisme, pour que toute question ne soit pas instantanément ressentie comme blasphématoire. Pourquoi seul le fonctionnement médiatique serait-il interdit d'examen ?

the facts to address media reports. Throughout the early days of the response, media reports from New Orleans featured rampant looting, gunfire, crime, and lawlessness, including murders and alleged sexual assaults at the Superdome and Convention Center. Few of these reports were substantiated, and those that were – such as the gunfire – were later understood to be actually coming from individuals trapped and trying to attract the attention of rescuers in helicopters.

Officials on the ground in New Orleans interviewed by Select Committee staff stated the media greatly exaggerated reports of crime and lawlessness and that the reports from the Convention Center and Superdome were generally unsubstantiated. Of the six deaths in he Superdome, none were crime related (five were due to medical reasons and one was a suicide). In some cases, the media's coverage of its own performance – well after the fact – showed many of these reports from the early days after Katrina were false. In December, ReasonOnline reported that:

> "On September 1, 72 hours after Hurricane Katrina ripped through New Orleans, the Associated Press news wire flashed a nightmare of a story: "*Katrina Evacuation Halted Amid Gunfire… Shots are Fired at Military Helicopter*".
>
> The article flew across the globe via at least 150 news outlets, from India to Turkey to Spain. Within 24 hours commentators on every major American television news network had helped turn the helicopter sniper image into the disaster's enduring symbol of dysfunctional urbanites too depraved to be saved.
>
> Like many early horror stories about the ultra-violent New Orleans natives, whether in their home city of in far-flung temporary shelters, the A.P. article turned out to be false. Evacuation (p. 169) from the city of New Orleans was never "halted", according to officials from the Coast Guard, FEMA, and the Louisiana National Guard. […]
>
> More important, there has been no official confirmation that a single military helicopter over New Orleans – let alone a National Guard Chinook in the pre-dawn hours of September 1 – was fired upon.
>
> The Air Force, to which the Air National Guard reports, also has no record of helicopter sniping. "*We investigated one incident and it turned out to have been shooting on the ground, not at the helicopter*", Air Force Maj. Mike Young told the New York Times on September 29.
>
> Aside from the local National Guard, the other government agency with scores of helicopters over New Orleans was the US Coast Guard, which rescued more than 33,000 people. "*Coast Guard helicopters*", says spokeswoman Jolie Shifflet, "*were not fired on during Hurricane Katrina rescue operations*".
>
> [But] the basic premise of the article that introduced the New Orleans helicopter sniper to a global audience was dead wrong, just like so many other widely disseminated Katrina nightmares. No 7-year-old rape victim with a slit throat was ever found, even though the atrocity was reported in scores of newspapers. The Convention Center freezer was not stacked with 30 or 40 dead bodies, nor was the Superdome a live-in morgue". (p. 169-170)

<u>Des conséquences directes sur la situation et son traitement</u>

> "Officials interviewed by the Select Committee staff said some of the media reporting made the crowds in the Superdome anxious and scared away truck drivers carrying critical commodities; these same officials indicated some residents of the city in areas not flooded were reluctant to evacuate because of these reports, choosing instead to stay behind to protect their belongings. ReasonOnline reported on the effect of radio broadcasts containing erroneous reports:

> "The information vacuum in the Superdome was especially dangerous. Cell phones didn't work, the arena's public address system wouldn't run on generator power, and the law enforcement on hand was reduced to talking to the 20,000 evacuees using bullhorn and a lot of legwork. "*A lot of them had AM radios, and they would listen to news reports that talked about the dead bodies at the Superdome, and the murders in the bathrooms of the Superdome, and the babies being raped a the Superdome*", Bush [Maj. Ed Bush, public affairs officer for the Louisiana Air National Guard] says, "*and it would create terrible panic. I would have to try and convince them that no, it wasn't happening*".
>
> The reports of rampant lawlessness, especially the persistent urban legend of shooting at helicopters, definitely delayed some emergency and law enforcement responses. Reports abounded, from places like Andover, Massachusetts, of localities refusing to send their firefighters because "*people shooting at helicopters*". The National Guard refused to approach the Convention Center until September 2, 100 hours after hurricane because "*we waited until we had enough force in place to do an overwhelming force*", Lieutenant General H. Steven Blum, Chief of the National Guard Bureau, told reporters on September 3."(p. 171)

Conclusion

La tonalité de la conclusion de ce chapitre est pathétique. Les défaillances sont tous azimuts. Une fois encore, il aurait fallu dépasser le simple alignement de consternations et clarifier que, si les défaillances sont à ce point lourdes et globales, il faut aller à la recherche des grandes ruptures qui se traduisent par cette multiplicité des lignes de front enfoncées.

> "The extent of destruction and damage to the communication infrastructure and services caused by Katrina exceeded that of any other natural disaster experience by the Gulf coast states. Simply put, Katrina's devastation overwhelmed government resources at all levels. The loss of power and the failure of various levels of government to adequately prepare for the ensuing and inevitable loss of communications hindered the response effort by compromising situational awareness and command and control operations.
>
> Despite the devastation left by Katrina, this needn't have been the case. Catastrophic disasters may have some unpredictable consequences, but losing power and the dependent communications systems after a hurricane should not be one of them. The parish officials in Louisiana who declined to spend $65 per month for satellite phones showed a failure of initiative when they gave up those assets. Why such a "penny wise-pound foolish" decision was allowed to stand defies explanation. The same satellite phones that were given up by some of the parishes eventually were returned to them after Katrina's landfall because they had no other means of communicating with those bringing help to people in need. Similarly, those in 911 call centers who could not reroute calls for help showed failure of initiative by not taking the steps necessary to ensure calls to them were not in vain, simply because predictable things – power losses and flooding – happened after a hurricane.
>
> Issues with interoperability have existed for years. Governmental officials and emergency service agencies are well aware of the need to establish and maintain robust emergency communications systems. Modern day National Guard unites should not have to rely upon runners to relay messages. Governors should be able to communicate with their generals. Police commanders should be able to communicate with their officers in the street. Despite knowledge of interoperability problems and the seriousness of the consequences of failure to address them, and because of often parochial desires for duplicative, expensive and diverse stand alone communications systems, officials responsible for providing for public safety spent millions on other priorities.

> Disasters start and end at local level. If first responders want interoperability with their counterparts in the future, their leaders need to communicate. Federal authorities need to establish standards. State and local officials need to take the initiative to make responsible use of federal, state and local funding to develop communications systems that can grow with their communities. These officials need to fulfill the public trust given to them. They need to lead." (p. 178)

LE COMMANDEMENT

Ce chapitre donne des éléments intéressants sur les difficultés connues par l'architecture de conduite dans le cas de Katrina. Le nombre des problèmes rencontrés appelle bien des progrès, comme ne cesse de le dire la Commission. Elle souligne encore et encore la nécessité d'avoir de bonnes communications, des rouages hiérarchiques excellents, de bons supports logistiques, des organisations qui s'emboîtent bien comme prévu, une unicité de commandement, etc. Il est bien sûr indispensable de voir des centres de crise capables de faire montre d'ordre, d'efficacité, de cohérence.

Et pourtant, on pourrait se demander si, à côté de cette approche –fondée–, il ne faudrait pas ouvrir une autre ligne de réflexion. On s'interrogerait alors sur les compétences à avoir si l'on doit piloter en situation qui ne répond plus aux références cardinales de l'ordre, de la hiérarchie rigoureuse. Les centres de crise de l'avenir devront, pour toutes les crises hors-cadre, être également en mesure de fonctionner en univers très dégradé, d'intervenir en milieu chaotique. Pour se garder du raisonnement parfois trop présent : « si tout n'est pas nominal, nos organisations de commandement ne peuvent pas travailler ». Le problème n'est pas de regretter la complexité et l'instabilité des situations de crise, mais de penser de nouvelles logiques d'action. À commencer par une capacité de réflexion en temps réel permettant de prendre le recul nécessaire pour réorganiser en continu le fonctionnement d'un centre de crise. Sinon, on arrive à une funeste tautologie négative : "pour avoir un bon centre de crise, il faut qu'il n'y ait pas de crise".

Une expression revient constamment dans le rapport : « situational awareness ». Mais il faut bien avoir à l'esprit qu'une bonne vision globale de la situation exige ce qui le plus souvent fait défaut : la capacité de recul. Qui suppose une capacité de questionnement, d'interrogation hors-cadre. Précisément ce qui est étranger à notre culture de crise. Qui n'a été formé, entraîné, jugé, que sur sa capacité à faire entrer toute situation dans un modèle, dans des règles tactiques établies, ne souffrant aucun questionnement ne pourra pas acquérir cette « situational awareness » indispensable. Qui, dans toute réunion visant à expliquer des dispositifs de crise, fait montre d'une incapacité totale à supporter quelque questionnement que ce soit, sera incapable de toute « situational awareness » au jour J.

Les conséquences d'une défaillance de Command and Control

En raison des faibles compétences conventionnelles identifiées, et de l'absence de préparation au non conventionnel, la survenue de problèmes aigus, et hors-cadre, enraye rapidement les beaux dispositifs hiérarchiques ; et l'ensemble se déglingue.

> "Local governments' command and control was often paralyzed by the complete destruction of their entire emergency management infrastructure. […] One of the factors that impaired command and control was the lack of communication and situational awareness. […] their impact was to paralyze normal command and control mechanisms. […] The lack of effective command and control, and its impact on unity of command, degraded the relief efforts. Delays and otherwise poor assistance efforts caused by a lack of command and control […] include:
>
> - Delayed and duplicative efforts to plan for and carry out post landfall evacuations at the Superdome;
> - Uncoordinated search and rescue efforts that resulted in residents being left for days without food and water;

- Separate military commands for the National Guard and Department of Defense (DOD) active duty troops;
- Confusion over deliveries of commodities because some officials diverted trucks and supplies without coordination with others;
- Lack of clarity as to who was assisting hospitals to evacuate; and
- The collapse of New Orleans Police Department and its ability to maintain law and order. (p. 183)

Là où la robustesse est capitale, pour permettre de faire face à des environnements par définition très dégradés, on a construit des systèmes techniques et culturels exigeant des conditions optimales pour opérer. [52]

Des principes d'efficacité ou des principes fous ?

Certes, la confusion ne conduit pas à la meilleure efficacité. Mais la réponse ne saurait être une lutte obsessionnelle contre toute marge de manœuvre, espace de respiration permettant quelque adaptabilité et créativité – cruciales en crises sévères. Les lignes suivantes de la Commission laissent plus que perplexe, car le déploiement d'une action globale dans un système chaotique ne peut avoir pour référence les règles applicables à des rouages simples et parfaits.

> "Optimal levels of coordination occur when there is unity of command, unity of effort, and an accepted chain of command. Unity of effort encompasses the concept that all parties to a mission should be focused upon the same agreed-to objectives and should work together to achieve them. Unity of command is the concept that an individual has only one superior to whom he or she is directly responsible, creating a clear line of supervision and command and control.
>
> Chain of command furthers the concept of unity of command, creating a line of authority from the lowest ranking individual to those in command, establishing a highly effective and efficient system. It requires that orders are given only to those directly below an individual in the chain of command and orders are received from only those directly superior in the chain of command. Those at the appropriate level in the chain of command can then, as authorized, coordinate their activities with peers in their partner organizations." (p. 184)

Une réalité qui fait exploser les hypothèses normales : perte des centres de crise, perte des liaisons, etc.

> "Local government's command and control was often paralyzed by the complete destruction of their entire emergency management infrastructure." (p. 184)

---

[52] Dans le même registre, mais sur un terrain un peu différent, on citera les remarques de Gene I. Rochlin, membre du Groupe de Berkeley travaillant sur les High Reliability Organisation, dans son livre *Trapped in the Net*, Princeton University, 1998. Il revient sur la tragédie causée par le *Vincennes*, croiseur de la marine américaine qui, par erreur, avait tiré un missile mer-air sur un Airbus commercial iranien en 1988. L'enquête conduisit à mettre en avant le stress qui prévalait au Command Information Center (CIC) du navire, la confusion de la situation à traiter. Rochlin commente avec vivacité : "But what are the expectations of a combat system such as the Vincennes, or of the CIC as a war-fighting center? That stress would be low? That battle conditions would be other than confusing? That the ship could be attacked on the surface, or from the air, but non both simultaneously – not to mention possible subsurface attacks in other circumstances? If these are or were the assumptions under which the Aegis cruisers were designed, then the *Vincennes* should never have been deployed in the Gulf. Stress was clearly a contributing factor, but its presence is in no way explanatory, and by no means exculpatory. Stress is, or should be, a central assumption of battle, along with confusion, uncertainty, and risk. To design military systems otherwise would be folly. If the ship as a system is incapable of operating correctly under such circumstances, she is a failure as a weapons system, however well her machinery, electronics, and missiles performs. […] Military systems that cannot function under stress, or amid confusion, or while under multithreat attack, are useless in the real world". (p. 165-166)

> "Lack of command and control was particularly a problem in New Orleans. The authorities in the city lost their command and control facilities after the levee breaches and subsequent flooding. The city abandoned its EOC when City Hall was flooded and the emergency generator was flooded, cutting out power. […] the New Orleans Police Department headquarters and district stations were flooded, crippling command and control for that department. Similarly, the Louisiana National Guard […] lost its command and control due to flooding and had to abandon its operations center. […]
>
> Thus, in New Orleans, for at least some period of time, emergency managers, the police, and the military lost command and control over their own personnel and lost their unity of command with the other local, state, and federal agencies that needed to be involved in the relief efforts." (p. 185)

Des conditions de fonctionnement quelque peu rigides

Certes, les grands services de sécurité doivent être bien encadrés, légitimes, et suivre des règles d'opérations qui ne relève pas de l'improvisation. Mais il semble que l'on soit parfois, comme ici, dans l'impossibilité totale de fonctionner de façon souple, créative. Si tous les éclaircissements ne sont pas apportés, il est comme entendu qu'on ne peut rien faire. Pareilles références sont extrêmement pénalisantes en situation de crise non conventionnelle.

> "Even where there was still some infrastructure in place and communication were less a problem, local command and control suffered from lack of clarity. The most notable example of this was the Superdome in New Orleans. Although there were both National Guard and New Orleans Police Department officials on site to physically establish a unified command and personally talk to each other face to face, there was no consensus on who was in charge. Louisiana Guard officers who ran security operations at the Superdome, Colonel Mark Mouton and LtC. Jacques Thibodeaux said the New Orleans Police Department had the lead for command and control. They stated that the National Guard was there in support of the police.
>
> These statements directly conflict with New Orleans Police Department comments that the National Guard had the lead for command and control at the Superdome. Deputy Chief Lonnie Swain, the senior New Orleans Police Department officer at the Superdome, said the National Guard always had the lead for command and control at the Superdome and the police were there in support of the military. In support of this position, New Orleans officials said the Superdome was a state facility, so a state agency (the National Guard) would naturally be in charge.
>
> One FEMA official, Deputy FCO [Federal Coordinating Officer] Scott Wells, also said there was no clear unity of command at the Superdome (p. 184). He said he arrived there on Wednesday, August 31, and when he tried to contact the leadership at the location to coordinate FEMA activities, he found "nobody in charge and no unified command". (p. 186)

Exiger une clarté totale pour opérer n'est pas tenable pour de grands services devant intervenir en terrain chaotique. Mais peut-être est-ce là une exigence impossible à faire admettre. Il se peut que nos cultures organisationnelles ne puissent le tolérer, ni même le concevoir. Si tel est le cas, alors il y aura quelque difficulté à affronter des situations inédites, instables, pour lesquelles tous les tampons encreurs et formulaires nécessaires n'auront pas été prévus. Autant dire que nous serons alors en bien mauvaise posture, car fondamentalement surclassés intellectuellement.

Débordement ? Incompétence ? Désintégration en raison du manque de cadrage ?

Le rapport évoque un système qui ne parvient pas à piloter la situation. Est-ce parce qu'il se trouve totalement écrasé par l'ampleur du problème ? Par impréparation assez basique ? Ou

parce que le simple fait de ne pouvoir fonctionner en toute clarté sur les missions, les partages de territoires et d'autorités, empêche tout fonctionnement construit – et ne laisse que la possibilité du chaos ?

> "For example, he [Deputy FCO Scott Wells] said there was no organization or structure to collect requests, prioritize them, and pass them on to the next appropriate echelon. He described the conditions as "chaotic" and said there appeared to be no one planning the next step. […]
>
> The Convention Center suffered from no official presence at all. There was not even an attempt to establish command and control there until the rescue mission arrived on Friday, September 2 (four days after landfall).
>
> While there may have been some type of command structures set up at both the Superdome and the Cloverleaf, they do not appear to have been effective. The fact that senior officials who were stationed at or visiting these locations disagreed on who was in charge, could not find out who was in charge, shows there was a significant lapse in command and control and demonstrates there was little unity of command at these locations in New Orleans." (p. 186)

On peut se souvenir des trésors d'ingéniosité qu'il fallut aux spécialistes de la NASA pour inventer en temps réel les solutions techniques à donner aux astronautes d'Apollo 13 confrontés à un enjeu de vie ou de mort. Ils n'ont pas exigé d'avoir le mode d'emploi pour se mettre au travail : ils avaient à inventer un mode d'emploi. La ligne avait été posée par le chef de mission : « Failure is not an option ». La Commission d'enquête ne parvient pas à sortir elle-même de l'ornière : il est posé qu'en dehors d'une unité de commandement parfaite et consignée à l'avance, on ne peut rien faire.

Des problèmes opérationnels graves, mais bien connus

La Commission se penche sur le fonctionnement du centre de crise de l'état de Louisiane. L'impression, ici encore, est celle d'un système qui n'a ni la culture, ni les mécanismes, ni les réflexes pour intégrer la surprise, la réorganisation, la nécessité de sortir des procédures. On retrouve bien la culture organisationnelle normale, parfois encore plus marquée dans des univers de l'urgence médiocrement préparés : tout est axé sur des systèmes de réponse prédéfinis, avec en corollaire le refus d'entrer dans des mondes non définis par les scripts à disposition. Devoir inventer de nouveaux scripts ne fait pas partie des références.

C'est là autre chose que la simple observation bien connue au terme de laquelle il est normal d'observer un certain niveau d'effervescence dans un centre de crise en opérations. On ne peut ramener toutes les observations critiques à cette remarque de base. Lorsque la salle de crise en arrive à contenir 200 personnes au lieu de 50, il faut certainement être en mesure de se réorganiser en profondeur, tant sur les modes de travail que sur les logiques stratégiques.

On notera la mention à la trop classique invasion des centres de crise par des personnalités venant faire du tourisme médiatique. Quand on ne veut pas se former soi-même aux crises, il faudrait au minimum accepter de ne pas aller perturber ceux qui traitent la situation, ou tentent au moins de le faire.

> "Despite the disagreements over the degree of effective command and control in the state EOC, federal and state officials both cited [Jeff Smith, State Coordinating Officer – SCO; and then-FEMA Director Brown] several operational factors that made unity of command difficult to maintain. Among the most significant factors were a lack of communications and situational awareness and a lack of sufficient qualified personnel, inadequate training, and limited funding. […] The other operational factors impairing

command and control in the state EOC, described by a number of federal and state officials, included the following:

- ***Katrina's late turn towards Louisiana***: State officials indicated that Katrina had taken a "dramatic shift" toward Louisiana on Friday (August 26). They said they were not fully aware of the situation until Saturday and were therefore not as prepared as they otherwise would have been.
- ***Overwhelming number of requests***: The size of Katrina and the destruction she wrought was immense, including the flooding of New Orleans and subsequent problems with security and post-landfall evacuation. All of these circumstances led to an overwhelming number of requests for assistance.
- ***Overcrowding of the EOC***: The EOC building and main room were very crowded by the large contingent of state and federal officials. The EOC main room has a capacity of about 50 people, but there were about 200 people. The EOC building as a whole was also overcrowded with about 750-1,000 people in it.
- ***EOC Information Technology was overloaded***: The Information Technology system was overloaded by the number of additional computers logged in and the volume of information processed. This was slowing down and destabilizing the system, and officials had to add two servers in the middle of the response.
- ***Deviation from normal procedures***: Due to the overwhelming number of requests and degraded (p. 188) communications, officials had to deviate from normal procedures for requesting assistance. The federal government contributed to this problem by also deviating from normal procedures. Specifically, other federal agencies tasked FEMA directly rather than putting requests to the parishes in the first place so they could go through the normal process (e.g. from the parish to the state and then to FEMA to me mission-assigned to other federal agencies).
- ***Freelancing by other federal, state, and local agencies***: State officials said, and a FEMA official confirmed, that federal agencies were "freelancing", or just showing up without coordinating with the appropriate authorities at FEMA or the state. They would bypass the command structure and just appear in the EOC. In addition, several freelancers showed up from other state and local agencies, again, without coordinating with the appropriate authorities. They too would just appear in the EOC not knowing what to do.
- ***Visits by politicians and celebrities***: Several elected officials from the state and national levels showed up in the EOC. While they just wanted to see what was going on and were trying to help, their presence distracted the EOC personnel. There were similar visits by celebrities […]. Most visits by elected officials and celebrities had large media crews covering them, further distracting the EOC personnel from their more urgent tasks." (p. 189)

State officials who directed the operations in the EOC noted that with all these operational factors, it would be easy for an outsider to conclude the EOC was a chaotic place. In response to criticism from FEMA's Michael Brown, these state officials said some level of confusion was to be expected in the EOC under the circumstances. They said FEMA should have been more sympathetic and provided more assistance when it was clear Louisiana was overwhelmed by the size of Katrina's devastation." (p. 188-189)

Profusion de structures, absence d'unité de commandement : *mais la Commission pose-t-elle bien le problème ?*

La Commission souligne le grand nombre de dispositifs mis en place, et le fait que certains (notamment la Défense) ont joué leur propre partition sans respecter l'unité de commandement prévue par les textes.

Certes les textes et le bon sens semblent plaider pour une reprise en main, pour une bien plus grande tenue des organisations. Et la Commission garde au fronton du chapitre la notion cardinale d'unité de commandement. Mais est-ce là la bonne piste de réflexion ? L'important est-il d'arriver à ce « qu'aucune tête ne dépasse » ? Ou à inventer des dynamiques organisationnelles adaptées à ces grandes situations qui ressortent bien plus du chaotique que du mécanisme d'horlogerie ?

Le problème n'est pas forcément qu'il y ait profusion d'organisations, avec ce que cela génère d'incohérence et de faible efficacité, mais que les organisations en question ne soient pas préparées à de tels théâtres d'opération. C'est surtout cela qui conduit à l'impuissance, à la multiplication des organisations, à l'incapacité de communiquer entre institutions. Même le fait de tout remettre sous un commandement unique (si c'était possible) ne résoudrait pas le problème – le DHS en est d'ailleurs l'exemple même.

Il faut certainement s'interroger sur ces raisons de fond et ne pas en rester aux constats de la Commission qui tente de clarifier la confusion kafkaïenne entre FCO, PFO, Joint Task Force, et toutes les contorsions effectuées pour tenter de faire tenir l'ensemble.

> "The Select Committee found ample evidence supporting the view that the federal government did not have a unified command. (p. 189)
>
> FEMA officials also acknowledge that DOD frequently acted on its own, outside the established unified command. […]
>
> In addition to the problems with establishing and maintaining a unified command with DOD, FEMA struggled to establish a unified command with other organizations within DHS. […] the Coast Guard did not fuse their command in the search and rescue operation with the state and FEMA. […] Regardless of the positive outcome of saving lives, there was not unity of command across the function of search and rescue.
>
> In addition to its problems coordinating with other federal agencies, FEMA had problems coordinating its own activities. […] (p. 190)
>
> The EOC [in Louisiana] uses conference calls as a way to provide command and control and ensure unity of effort among the state and effected parishes. However, after the conference call during landfall on Monday morning, August 29, the parishes lost their communications capabilities and were unable to convene another conference call until 11 days, on Friday, September 9. Even then, the participants in the conference call noted that it was still hard to make regular phone calls" (p. 192)
>
> "State of Louisiana officials lost local input to unified command, and were unreachable for coordinating activities" (p. 192)

Des défaillances en termes de compétence

> "The lack of trained, professional personnel at both the state and the federal level greatly hindered the response. " (p. 192).

Les conséquences sur l'intervention : un système globalement désarticulé

La désarticulation s'observe sur de nombreux tableaux : le sauvetage, l'intervention de l'armée, les évacuations médicales, la sécurité publique…

- "*Search and Rescue*. Search and Rescue efforts were uncoordinated. During the critical first days after Katrina and the flooding, there was no unity of command between the various local, state, and federal agencies participating in search and rescue efforts. While heroic efforts by these agencies immediately saved lives, there was little coordination of where the victims should be or actually were taken. This resulted in

victims being left in shelters or out in the open on high ground for days without food and water. (p. 194).

- *Military Support*. Much of the military support was also uncoordinated. The Louisiana National Guard and DOD active duty forces, under Joint Task Force Katrina, were under separate command. Federal attempts to bring them under the same command were rejected by the Governor. This resulted in delays in the arrival of DOD active duty troops – troops that provided a robust reservoir of manpower and a wide array of capabilities.
- *Medical Evacuations*. There was confusion over which agencies or personnel were supposed to assist with hospital evacuations. Hospitals reported that Army and FEMA officials came and surveyed the situation and never returned despite saying that they would. This resulted in delays in evacuating patients, with sometimes fatal consequences.
- *Lawlessness in New Orleans*. The New Orleans Police Department, in addition to losing hundreds of its personnel who did not report to duty, lost command and control over those that still reported to work. This resulted in determining where problems were, dispatching officers to those locations, and otherwise planning and prioritizing operations to restore law and order." (p. 195)

Conclusion

La Commission fait un bon résumé de son analyse :

"In responding to Hurricane Katrina, elements of federal, state, and local governments lacked command, lacked control, and certainly lacked unity. Some of the reasons for this can be traced back to the magnitude of the storm, which destroyed the communications systems that are so vital to effective command and control. In addition, the magnitude of the storm created so much damage across such a wide area that it overwhelmed agencies and individuals who were struggling to mount an organized response.

But some of the lapses in command and control can be traced back to agencies and individuals demonstrating a *failure of initiative* to better protect their command and control facilities, better clarify command and control relationships on location, and better follow established protocols for ensuring unity of command. This problem of not following protocols in summed up well in a recent DHS-IG report on a exercise involving federal, state, and local governments: all levels of government have "*a fundamental lack of understanding for the principals and protocols set forth in the NRP an NIMS*".

Finally, to some degree, lapses in command and control can be traced to a lack of sufficient qualified personnel, inadequate training, and limited funding. In total, these factors paralyzed command and control, leading to an agonizingly disjointed and slow response to the disaster". (p. 195).

Bien sûr, des carences sont à relever, déjà en termes purement conventionnels et la Commission a raison de les pointer. Cela a d'ailleurs bien valeur de message général : les déficits en termes de compétence, de connaissance, de puissance d'intervention, etc. ont des conséquences graves. Mais il faudrait aller au-delà et se poser la question des sauts logiques dans les difficultés – qui ne permettaient pas une résolution dans le cadre des principes en vigueur.

L'ARMÉE

Il est courant, dans tous les pays du monde, de considérer le recours à l'armée comme LA solution en cas de catastrophe débordant les capacités civiles habituelles. L'armée possède puissance et cohérence, et surtout l'habitude du traitement des situations critiques. Et pourtant, ce qui était sans doute vrai, en partie tout au moins, dans une société relativement simple, rurale, et pour des catastrophes bien catégorisées ne relevant que d'un seul facteur, où l'essentiel était de disposer rapidement de bras et d'un cadre hiérarchique permettant de remettre de l'ordre sur un territoire frappé par un sinistre spécifique, devient moins évident dans des sociétés hypercomplexes. L'expérience Katrina montre que les militaires peuvent toujours jouer un rôle incomparable – surtout lorsqu'ils disposent de la puissance de l'armée américaine. Mais les travaux de la Commission peignent un tableau en fort contraste par rapport à l'image évoquée ci-dessus – de grandes unités venant montrer aux civils ce qu'ordre et efficacité veulent dire.

Les militaires, eux aussi, sont à la peine pour trouver leurs marques dans des environnements chaotiques, où les réseaux d'acteurs n'obéissent plus aux cartographies d'antan, où la technologie est largement partagée (notamment en matière d'énergie ou de communication), où des défaillances de nature institutionnelle dégradent gravement le théâtre d'opérations.

Davantage, l'armée connaît les mêmes problèmes sur le fond que nombre d'organisations. Dès lors que l'on change d'échelle –et Katrina donna lieu au plus grand déploiement militaire sur le sol américain depuis la Guerre Civile–, lorsque des problèmes juridiques et opérationnels surgissent de partout, des failles majeures apparaissent :

- un déficit de pensée stratégique, que ne peut compenser la puissance tactique ;
- un déficit de préparation des hauts responsables ;
- une difficulté avec les logiques verticales du Command and Control, quand les crises de texture obligent à du retissage horizontal, de nature plus biologique que mécanique.

Dès lors, les dynamiques mises en œuvre sont marquées par la lourdeur, la lenteur, le retard, la duplication, la confusion, des prises de risques insaisissables (comme des interventions d'aéronefs concomitantes sans coordination ni contrôle aérien), etc. Et l'on retrouve, au sein même de l'ensemble militaire, les mêmes difficultés que dans la bureaucratie civile : défaillance de planification, lignes d'autorité confuses, ruptures de communication, manque de ressources critiques. On découvre que ce type de configuration d'intervention n'a jamais été véritablement réfléchi au préalable. On a pensé l'intervention de l'armée en termes de support, à l'intérieur d'un plan bien précis… et l'armée se retrouve en position d'intervenant principal, sans connaissance du tissu local, et parfois même dans un vide institutionnel déroutant. Un système d'excellence se retrouve étrangement en position difficile, notamment lorsque, pour son information, il se met à la remorque de l'information médiatique – lui qui est plus habitué à travailler sur ses sources dures, type satellite militaire par exemple.

On en arrive à des situations que l'on n'envisagerait guère dans une discussion à froid sur l'intervention des forces armées. Comme le dirent des officiels du centre de coordination militaire [Joint Task Force] à propos de leur patron, le Général Honoré : « *We track General Honoré's location by watching CNN* ». On découvre encore que l'Armée ne connaît pas, finalement, les grands textes en vigueur qui prévoient son engagement sur pareils théâtres d'opérations.

Les lignes d'analyse sont alors largement ouvertes. Les remarques les plus simples consistent à souligner que l'Armée, comme les autres grandes institutions, doit revoir ses outils, ses procédures, son organisation pour des interventions de cette nature, à l'âge des désastres vitaux et autres grandes dislocations régionales. Au-delà, il faudrait bien mesurer ce qui, pour l'Armée, constitue aussi une rupture dans ces interventions sur des théâtres qui ne sont plus strictement militaires. Au nombre des facteurs à considérer : hypercomplexité technique et organisationnelle, interdépendance entre acteurs qui ne permet plus de principe hiérarchique simple, incertitude relative quant aux principes d'action définis par les textes, etc.

L'expérience Katrina invite à une mise à plat résolue. Comment penser l'intervention des forces armées dans les grands chaos civils ? Comment préparer ce type d'intervention ? À l'évidence, il faut abandonner la posture traditionnelle : « Quand les civils ne peuvent plus faire, il suffit de laisser les clés à l'Armée ». L'honneur des forces armées est de toujours se préparer aux défis les plus essentiels pour le pays. C'est d'ailleurs ce qui est bien compris avec le lancement de réflexions et d'actions sur de nouveaux terrains d'engagement – et notamment ceux de l'action post-désastres civils majeurs. À titre d'exemple, on citera le récent exercice PASSEX, entre les marines des Etats-Unis et de la Fédération de Russie au large de Guam et à terre, entre les 27 et 30 mars 2007, avec plus de 1300 personnels engagés. [53]

Mais il faut bien voir le changement de niveau de complexité entre le traitement d'une opération humanitaire sur théâtre extérieur et le traitement de Katrina. Dans le premier cas, un corps organisé, sur mission bien claire, projette des moyens sur un champ opératoire précis. Dans le second, il est lui aussi pris dans le maelström, avec des missions improbables, des articulations instables dans des environnements tout à la fois familiers et bouleversés, et des règles d'engagement faisant rapidement débat. À titre d'exemple, lorsque la Marine américaine envoie sur zone un navire-hôpital, l'USNS Comfort, celui-ci n'est pas accueilli là où il est dirigé, une autre destination lui est donnée par les autorités civiles, et ce navire offrant 1000 lits, 80 places en service de réanimation, et 12 salles d'opérations se retrouve en un lieu où l'on n'a pas besoin de lui… (p. 301)

Une valeur sûre, indiscutable

> "The active and reserve components of the United States armed forces have a long and proud history of providing essential aid to the civilian populace of this country in the aftermath of natural disasters. There are several reasons the nation continues to rely on the military to perform this role. One is that the military is able to provide essential, life saving services more quickly and more comprehensively than any other entity when local and state response capabilities are overwhelmed, including the ability to provide helicopter and boat rescue, shelter, food, water, and medical support. Importantly, much of this capability is vested with the National Guard, and is thus an asset under the control of the governor of each respective state or territory and the District of Columbia" (p. 201)
>
> "Indeed, as Assistant Secretary of Defense for Homeland Defense Paul McHale testified:
>
> > "*The Department of Defense's response to the catastrophic effects of Hurricane Katrina was the largest military deployment within the United States since the Civil War*".
>
> "There is no doubt DOD resources improved the national response to Katrina." (p. 202)

53 "U.S. and Russian navies to conduct Humanitarian Assistance and Disaster Relief exercise", U.S. Naval Forces Marianas public affairs, http://www.c7f.navy.mil/news/2006/march/34.htm

Limites : le rapport militaires/autorités civiles ; les différentes composantes militaires

"As robust as the military capability is, there are limitations […]. The most important limit to military's ability to manage domestic disaster response is the nation's traditional reliance on local control to handle incident response. The federal government, with the Department of Defense (DOD) serving as part of the federal response team, takes its direction from state and local leaders. Since that is our nation's tradition, DOD does not plan to be the lead agency in any disaster situation and expects to assist as local authorities request and direct. Furthermore, DOD lacks the detailed knowledge of local conditions essential to effective relief operations.

Even so, the element of the U.S. military with the longest tradition of service – the militia, now called the National Guard – is particularly valuable asset to each state, territory, and the District of Columbia. Units can be called to active duty by the order of the governor and serve as the state's chief executive directs. Thus, the National Guard is responsive and will possess knowledge of local conditions. In contrast, the processes by which active military forces are brought to a region are lengthy and burdensome. When they arrive, these forces will not have detailed local knowledge and will be prohibited by law from performing law enforcement functions. In addition, there will be two distinct military chains of command – one for federal troops and one for National Guard troops under state command.

This dual chain of command structure, lengthy federal troop activation system and, in the case of Katrina, devastated local authorities, contributed to a poorly coordinated federal response to Katrina. It would not be possible to anticipate all problems and prevent all the difficulties that ensued from a storm of this magnitude, but better planning, more robust exercises, and better engagement between active forces and the National Guard both before and during disaster response would have helped prevent human suffering. Two new organizations created after September 11, 2001; the Department of Homeland Security (DHS) and DOD's Northern Command, are integral part of this process and the growing pains were evident to the Select Committee. Northern Command is charged with managing the federal military response to disasters and DHS is in charge of the overall federal effort. Northern Command has taken strides, but needs better integration with FEMA and with the National Guard effort at disaster and emergencies. Clearly, more needs to be done". (p. 201)

Un plan national marqué par la contradiction : pilotage local/destruction du local

"The National Response Plan (NRP) creates confusion about federal active duty military involvement due to unresolved tension between the possible need for active duty military assistance when state and local officials are overwhelmed, and the presumption that a governor will use his or her understanding of the situation on the ground to decide whether and when to ask for active duty military support.

A foundational assumption of the NRP's Catastrophic Incident Annex (CIA) is that local and surrounding jurisdiction's response capabilities may be insufficient as they could be quickly overwhelmed by an event. Despite this guiding assumption, NRP-CIA policy assumes that state/local incident command authorities will be able to integrate federal resources into the response effort. The NRP-CIA fails to reflect whether in a catastrophic incident, DHS should rely upon the same principle – the presence of local and state first responders for the first 48-72 hours of an emergency – as the non catastrophic incident portion of the NRP. This failure would have delayed the federal military response and prevented full integration of the National Guard and active duty missions, even if the NRC-CIA had been involved. […]

One of the planning assumptions of the NRP-CIA is that a detailed and credible common operating picture may not be achievable for 24 to 48 hours after the incident. As a result, the NRP-CIA calls for response activities to begin without the benefit of a complete situation and critical needs assessment. Moreover, under this Annex, notification and full coordination with states should not delay or impede the rapid mobilization and deployment of critical resources" (p. 203)

Un lien DOD/DHS très insuffisant, la Commission suggère même de la panique

"Communications between DOD and DHS, and particularly FEMA, during the immediate week after landfall, reflect a lack of information sharing, near panic, and problems with process. […] These problems are indicative of a dispute between DOD and DHS that still lingers. DOD maintains it honored all FEMA requests for assistance in the relief effort, refusing no mission. FEMA officials insist that notwithstanding the official paper trail, DOD effectively refused some missions in the informal coordination process that preceded an official FEMA request. Therefore, when DOD thought a mission was inappropriate, FEMA simply did not request the assistance from DOD." (p. 204)

Usine à gaz

"The process for requesting DOD active duty forces has several layers of review and is understandably not well understood or familiar to state officials who rarely would need to request DOD support. Even though state officials do not routinely work with DOD, requests for DOD assistance are generated at the state level. These go from the state to FEMA's Federal Coordinating Officer (FCO), who in turn requests assistance from the Defense Coordinating Officer (DCO). The DCO passes these requests on the joint task force, which routes them through Northern Command to the Office of the Secretary of Defense Secretary Secretariat, to the Joint Directorate of Military Support on the Joint Staff. At each stage, the request is validated to ensure it can be met and that is legal to provide the assistance. […] (p. 204)

"National Guard Bureau operated its Joint Operations Center around the clock to coordinate all National Guard actions associated with information sharing between Office of the Secretary of Defense, the Army and the Air Force, Northern Command, state emergency operations centers, and other DOD liaison officers. This coordination supported National Guard response activities in the affected states. One of the challenges of Katrina for the Department of Defense was the lack of protocols set by Northern Command for information flow between the separate DOD entities." (p. 205)

Un défaut de préparation, surtout à haut niveau

"After Katrina, DOD officials reflected on the value of prior exercises. McHale [Assistant Secretary of Defense] commented that government training exercises "have not been sufficiently challenging". Other Pentagon officials noted that in many cases, top officials, from Cabinet-level secretaries and generals to governors and mayors do not participate, and these simulations do not last long enough. The Government Accountability Office, in a November 29 briefing also noted key players are not always involved in drills, the lessons from previous exercises are not retained, and the training and exercises more targeted at terrorist events than natural disasters" (p. 218)

Les mêmes carences chez les militaires que chez les civils

"The lack of implementation of lessons learned and the training necessary to learn them resulted in less than optimal response by all military components. Oxford Analytica [http://www.oxan.com] took the following view:

"*After Katrina made landfall, the NORTHCOM-led military support mission suffered many of the same planning failures, unclear lines of authority, communication breakdowns, and shortage of critical resources that were experienced by the civilian agencies, such as the Department of Homeland Security*" (p. 218)

Le même problème de confusion aggravante qu'avec les ONG

"Federal troops often arrived prior to being requested and without prior coordination. This resulted in confusion and often placed a strain on already overburdened disaster response system. A specific case in point was the Marine Corps amphibious units which landed in Mississippi without transportation, requiring National Guard transportation assets to move them to New Orleans increasing the burden on an already stretched support system". (p. 219) Members of the 82nd Airborne, the first active duty personnel to arrival in New Orleans on September 3, had a similar experience. In a September 9 e-mail, a soldier in the 82nd indicated coordination of evacuation efforts in New Orleans was very poor.

"*We are conducting boat patrols using Coast Guard boats but coordination is very difficult… National Guard seems to move in and out of sectors doing what they want then just leaving without telling anyone… And this is in 4 days of operations*". (p. 219)

"In Louisiana, airborne search and rescue was another area where National Guard and DOD integration was lacking. As noted in the National Guard Bureau's After Action Report, National Guard and DOD active duty (as well as other) helicopters were conducting rescue missions over New Orleans with no preplanning for command and control. The different helicopters had different radios and used different frequencies, creating a dangerous situation for mid-air collisions in an area with little or no air traffic control. Beyond the safety issue, National Guard and DOD active duty assets operated under their own tasking orders, which sometimes led to duplication." (p. 221)

Un défaut d'intégration

"Northern Command does not have adequate insight into state response capabilities or adequate interface with governors, which contributed to a lack of mutual understanding and trust during the Katrina response" (p. 221)

"The failure of DOD, governors, and other state officials to actively participate in joint planning for emergencies, both natural and man-made, that occurred within Northern Command's area of responsibility contributed to the tension. There were too few "civilian authorities" in DOD's military assistance to civilian authority planning. As Northern Command lamented it did not have adequate insight into the states, the Gulf governors also lacked insight into the operations of Northern Command " (p. 222)

Le civilo-militaire : Un territoire mal cerné

"DOD and DHS have not adequately defined what is required for military assistance to civilian authorities during large disasters" (p. 222)

La Défense à la remorque des médias pour le renseignement

"Even DOD lacked situational awareness of post-landfall conditions, which contributed to a slower response" (p. 222)

"The Department of Defense has significant assets for the collection of intelligence, as well as communications and satellite equipment needed in all military operations. These assets are at the very heart of conducting comprehensive and directed military operations around the world, and were not optimally used during the Katrina response. For example, the Select Committee found little evidence that DOD satellite imagery was used to great advantage to target relief to the hardest hit areas, nor was information resulting from DOD

aerial damage assessment flights properly disseminated. Lack of a unified data collection system among DOD military and civilian personnel also forced the Department to rely on other sources.

Department of Defense documents indicated an unusual reliance on news reports to obtain information on what was happening on the ground in the days immediately following landfall. It appeared the Department also relied on the press for the initial damage assessment in New Orleans. Reliance on often unsubstantiated press stories appeared to make DOD reactive instead of a leading participant in the response." (p. 223)

Un défaut de communication interne

"DOD lacked an information sharing protocol that would have enhanced joint situational awareness and communications between all military components." (p. 224)

Un défaut d'entraînement commun, des insuffisances lorsque l'on entre dans des zones non familières

"Joint Task Force Katrina command staff lacked joint training, which contributed to the lack of coordination between active duty components" (p. 225)

"Hurricane Katrina required the Army, Air Force, Navy, and Marine Corps to work together in an emergency mission in the continental United States. Although skilled and trained in war-fighting missions abroad, conducting joint missions in this country, quickly, and under tremendous public pressure, posed integration challenges. One of the findings in an after action report from the Department of the Navy stated: "Service cultural issues seemed to dominate in a negative fashion.

"*The core element of the JTF is formed by the 1st Army Staff. There is a perception that JTF is, in essence, an Army Task Force, with joint augmentation and that this disposition colors their decision-making processes and view of the conduct of operations…In a crisis, organizations pay to their strengths and [tend] to disregard unfamiliar capabilities or concepts*". (p. 225)

Des problèmes de moyens de communication

"Joint task Force Katrina, the National Guard, Louisiana, and Mississippi lacked needed communications equipment and the interoperability required for seamless on the ground coordination" (p. 225)

"Reliable communications were the exception in the aftermath of Katrina. " […] Oxford Analytica reported:

"*Since September 11, emergency response planners have recognized that during a major disaster, local communications systems would be disrupted or disabled, and communications between federal, state, and local officials is a particularly weak link in coordinating emergency response. Katrina showed that little has been accomplished to fix this disconnect. Within the military, the National Guard was hindered by a shortage of communications equipment. These shortcomings suggest that the Pentagon does not assign homeland defense a sufficient high priority.*" (p. 226)

Des problèmes de statuts

"Multiple types of duty status of National Guard personnel presented some legal challenges in the proper employment of forces. State military lawyers interpreted laws, regulations, and policies pertaining to the various statuses and units of assignment very differently, which caused unnecessary delays." (p. 229)

Des problèmes de coordination dans la phase de secours

> "Search and rescue operations were a tremendous success, but coordination and integration between the military services, the National Guard, the Coast Guard, and other local, state, and federal rescue organizations was lacking" (p. 230)
>
> "*During the first four days, no single organization or agency was in charge of providing a coordinated effort for rescue operations*." Admiral Timothy Keating, Commander, Northern Command. (p. 230)
>
> "The lack of a coordination mechanism and standardized processes led to duplication of effort in some locations (p. 230) and a lack of response in others. Each military entity relied on its own airspace coordinators during the first critical days, which also contributed to a lack of awareness of who was doing what." (p. 231)

Ces discussions sont prises avec le plus grand sérieux à l'heure des grands changements climatiques et autres chocs majeurs. Les catastrophes ne sont plus de simples accidents de parcours, restant à la marge des systèmes, et appelant des actions à la marge des armées. Elles deviennent stratégiques pour les grands pays, car vitales en termes de potentiel de destruction, ce qui invite à des réflexions de fond sur les missions et préparations des forces armées. Comme le font d'autres grands systèmes, les armées devront envisager des simulations d'interventions intégrées avec d'autres grandes institutions et opérateurs, y compris des ONG. Là aussi, le concept de « Forces de Réflexion Rapides », très ouvertes à des réflexions « systèmes » pourra sans doute offrir un complément utile.

LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

L'intérêt pédagogique du cas Katrina réside d'abord dans les questions posées, et la nécessité d'aller au-delà du bon sens de surface, des réponses toutes faites, et même des réponses codifiées par des décennies de recherches sur les réactions des collectivités à des catastrophes de grande ampleur. Cela est vrai aussi en matière de sécurité publique.

Comme toujours dans le domaine de la sécurité, la tendance est de mettre en avant le risque majeur de désordre, de panique, de violence, avec une exagération elle aussi très bien documentée.

Cependant, dans le cas de Katrina et de La Nouvelle-Orléans, il est clair que l'on était en limite du terrain connu :

- une situation gravissime, avec perte de tous les biens vitaux, nourriture, eau, électricité communication, notamment ;
- une confusion générale, avec absence de pilotage, et effondrement de la confiance en raison de la durée de l'impuissance publique ;
- une désintégration instantanée des forces de police – et ceci aux Etats-Unis, non dans un territoire du Tiers Monde (certes, mais dans un territoire connu antérieurement pour ses records en matière de criminalité) ;
- tout à la fois des opérations de récupération justifiées de bien de survie, que l'on ne peut assimiler à du pillage – mais qui sont le plus souvent présentées comme telles, surtout si elles sont le fait de Noirs – ; et des pillages effectifs ;
- le tout est dramatisé par la durée : sauf exception, les forces de sécurité publique extérieures mettent 3 à 5 jours pour arriver en renfort ;
- et mis en résonance par les médias, seuls acteurs à donner des états des lieux, souvent dramatisés, voire sans fondement ; ou biaisés : un Blanc marchant dans l'eau avec des victuailles est présenté comme une personne particulièrement créative et débrouillarde qui sait se donner les moyens en situation exceptionnelle ; le Noir faisant la même chose sera présenté en légende comme un pillard (Associated Press, 30 août 2005).

Il est utile de réfléchir à chaque segment du problème pour améliorer les compétences spécifiques. Mais il est sans doute encore plus essentiel de s'interroger sur les problèmes et conditions de l'exercice de la sécurité publique en situation largement hors-cadre.

Résumé : de multiples facteurs producteurs d'insécurité, une grande confusion
Besoins vitaux menacés, incertitude prolongée sur les évacuations, effondrement de toute perspective et de la confiance produisirent des environnements d'une grande confusion, laissés à eux-mêmes.

> "A wide variety of conditions led to lawlessness and violence in areas hit by Hurricane Katrina. Lack of food, water and electricity. Uncertainty about evacuations. Even the loss of hope. Looting occurred in several locations. In some cases, people looted stores for their survival and to diminish suffering, taking items such as food, water, clothing, flashlights, batteries, and camping supplies. At least some police departments were involved in breaking into stores and commandeering supplies needed for their departments, as well as those needed for feeding people in shelters before state and federal assistance arrived. […] In other cases, people looted for purely criminal purposes, apparently taking items for

personal use or resale that would not be needed or were useless without electricity (e.g., televisions). (p. 241)

Effondrement de l'institution policière

Lorsque l'on combine la violence endémique locale, la perte instantanée des moyens de liaison, l'évaporation massive dans les effectifs de policiers, et une totale impréparation de l'institution aux risques attendus d'inondation, on arrive rapidement à un décrochage global.

> "General unrest and lawlessness arose in crowded areas where people were uncertain about their survival, or rescue, or prospects for evacuation. In some areas, the collapse or absence of law enforcement exacerbated the level of lawlessness and violence. Several police departments lost dispatch and communication capabilities, police vehicles, administrative functions such as booking, and jails to confine arrested suspects. Tremendous additional burdens were imposed on the police, like search and rescue operations, that took priority over the normal police functions. […]
>
> The breakdown of law enforcement was particularly notable in New Orleans. Despite the well-known threat from flooding, the New Orleans Police Department had not taken basic steps to protect its resources and ensure continuity of operations. For example, communications nodes, evidence rooms, and even emergency generators were housed in lower floors susceptible to flooding. When the levees broke and the floodwaters overtook police headquarters and district offices, the department lost its command and control and communications functions. Police vehicles believed to be moved out of harm's way were lost to the floodwaters. Hundred of New Orleans Police Department officers went missing – some for legitimate reasons and some not – at a time they were needed most. This left the city unable to provide enough manpower and other resources to maintain law and order at shelters and on the streets." (p. 241)

Les responsables prisonniers des rumeurs

À défaut d'exister, à défaut d'une préparation au pilotage en univers de crise, les autorités – tant élues que policières – se mettent à la remorque des médias, et s'inscrivent dans les turbulences des rumeurs.

> "Public communications is a key aspect of emergency management. […] In Louisiana, and particularly (p. 241) New Orleans, the federal, state, and local governments did not appear to have a public communications strategy to utilize the media. This problem was particularly severe in the area of law enforcement and crime. While the media played a positive role in many respects – such as providing situational awareness to government authorities – it also played a negative role in the often unsubstantiated reporting of crime and lawlessness, undermining the accuracy and value of that awareness.
>
> Media reports of violence often gave credence to rumors that were either false or highly exaggerated. Public officials did not have a strategy to get ahead of the "information curve" to use the media to the public's advantage and help quell rumor. In fact, Mayor Ray Nagin and the Chief of Police repeated rumors of rampant criminality to the national media, contributing to the exaggerated image of utter lawlessness. Many of these reports, particularly unchecked violence in the Superdome, appear to have been unsubstantiated. Nevertheless, the hyped media coverage of violence an lawlessness, legitimized by New Orleans authorities, served to delay relief efforts by scaring away truck and bus drivers, increasing the anxiety of those in shelters, and generally increasing the resources that needed to be dedicated to security." (p. 242)

La restauration de l'ordre public

Lorsque le front des urgences vitales généralisées se fait moins pressant, que les forces de sécurité dont on dispose encore peuvent être redéployées sur leur mission de maintien de l'ordre, et lorsque les appuis extérieurs en matière de sécurité (National Guard, 82e Division Aéroportée) arrivent, on peut enfin commencer à reprendre le contrôle du terrain.

> "Law and order were eventually restored as local law enforcement officers were removed from search and rescue, reassigned to law enforcement missions, and supplemented first by state National Guard troops, then by other state and local police […]. The National Guard played a substantial role in providing security and restoring law and order. The Louisiana National Guard was deployed before landfall, and provided security at the Superdome that helped maintain order there. Once looting broke out in New Orleans, guardsmen also patrol the streets to restore law and order. […]
>
> While not immediately deployed, Department of Defense (DOD) active duty forces also played a role in restoring and maintaining law and order. For example, the U.S. Army's 82nd Airborne arrived in New Orleans on September 3 (five days after landfall) and, according to the city's Director of Homeland Security, had a "calming effect" on the populace by their mere presence on the street. Precautions were taken to prevent DOD active duty forces from direct law enforcement missions. […]". (p. 242)

Un déluge d'organisations publiques de sécurité

D'innombrables organisations affluent, d'abord pour conforter leurs équipes locales, ensuite pour aide à traiter la crise. Le défi est d'être capable de traiter ce déluge organisationnel.

> "Federal law enforcement agencies also played a major role in restoring law and order after Hurricane Katrina. Specific agencies included the U.S. Attorney's Office, the Federal Bureau of Investigation (FBI), the Drug Enforcement Agency (DEA), the Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF), the U.S. Marshal Service (USMS), the U.S. Secret Service, U.S. Customs and Border Protection, the U.S. Border Patrol, U.S. Immigration an Customs Enforcement, and the Federal Air Marshal Service (FAMS). The first priority for most of these agencies was implementing continuity of operations plans – locating their people, securing their workplaces and sensitive information, getting supplemental manpower from other field offices, and otherwise fully restoring their mission capabilities. These federal agencies then turned to assisting state and local law enforcement agencies." (p. 242)

La perte d'espoir, motif des comportements violents

Un facteur important est souligné : l'effet d'usure provoqué par la manifestation, répétée sans cesse, de la perte totale de pilotage de la part des autorités – toute assurance étant rapidement démentie. De telles démonstrations d'impuissance, d'abandon provoquent des angoisses irrépressibles, et des comportements violents. Il aurait été bien plus avisé de clarifier la situation plutôt que de se lancer dans des promesses ne reposant sur rien.

> "General unrest and lawlessness arose primarily in crowded areas where people were uncertain about their survival, or rescue, or prospects for evacuation. […] Louisiana National Guard personnel said a lack of hope was also a factor in the Superdome with the crowd becoming restless and, in isolated incidents, violent. These people had lost their homes and belongings, had to suffer unbearable conditions, and were uncertain about their future. Exacerbating the problem were continuing delays in getting buses to evacuate the Superdome […]. After people had been told for several days they would be evacuated the next day, the buses did not arrive in large numbers, and people did not see any progress" (p. 244).

La police de La Nouvelle-Orléans, dans une impréparation totale

Les crises hors-cadre exigent, nous l'avons maintes fois souligné dans ce rapport, des compétences profondément repensées. Mais nous avons ici le cas d'une institution d'une pauvreté exceptionnelle en matière de préparation la plus élémentaire. Sur pareil terreau, la crise hors-cadre se fait d'une férocité absolue : c'est la désintégration instantanée de l'institution amateur. Le premier point, quand on est localisé en zone inondable, est d'envisager une inondation. Une première exigence en matière d'audit de sécurité est naturellement de vérifier que l'on n'est pas dans une indigence totale sur les fronts les plus évidents. Du rapport de la Commission, il ressort que la police de La Nouvelle-Orléans en était au degré zéro en matière de préparation ; le résultat ne pouvait être que le fiasco.

> "The New Orleans Police Department was ill prepared for continuity of operations and lost almost all effectiveness. (p. 245) As an institution… the New Orleans Police Department disintegrated with the first drop of floodwater". (p. 246)
>
> The collapse of law enforcement was particularly notable in New Orleans. Despite the well-known threat from flooding, the New Orleans Police Department had not taken some basic steps to protect its resources and ensure continuity of operations. For example, communications nodes, evidence rooms, and even emergency generators were housed in lower floors that were susceptible to flooding.
>
> In 2004, the police department reportedly produced an "elaborate hurricane plan" which was issued to all commanders. But, according to a reporter who was present during Katrina and reviewed police operations, it "stayed on their bookshelves", and the department never ran "exercises to familiarize officers with the plan". Few officers the reporter spoke with even knew the plan existed.
>
> When the levees broke, the floodwaters overtook police headquarters and district offices. As a result, the department lost its command and control and communications functions. The dispatch and 911 call center ceased to function. Most police vehicles had not been removed out of harm's way and were lost to the floodwaters. The flooding created impassable roads which prevented the New Orleans Police Department from using their few remaining vehicles in most parts of the city. This left officers to patrol without any communications or transportation. With no command and control or guidance, there was no unified command or clear priorities within the department. One reporter who was on the scene wrote that "*As an institution… the New Orleans Police Department disintegrated with the first drop of floodwater*" (Dan Baum, Deluged, "When Katrina Hit, Where Were the Police?", *The New Yorker*, Jan. 9, 2006; at 52).

Des effectifs évaporés

Il y a eu beaucoup de discussions sur les fuites de policiers, et l'on a souligné que c'était là un jugement bien expéditif. Nombre de policiers étaient bloqués dans leurs habitations – réglementairement situées en zone inondable puisqu'il leur était imposé d'habiter en ville pour raison de disponibilité rapide ; beaucoup étaient au nombre des victimes, bloqués sur ou sous leurs toits. Mais, lorsque le tableau général est à ce point dégradé, comme on vient de le noter, il n'y plus guère de défense possible.

> "Further, hundreds of New Orleans Police Department officers went missing – some for understandable reasons and some not– at a time they were needed the most. This left the city unable to provide enough manpower and other resources to maintain law and order at shelters and on the streets.
>
> All New Orleans Police Department officers are required to reside within the city limits, so a majority of the city's officers were personally affected by Katrina. Whether it was damage to their homes or the health and safety of family members, many New Orleans Police Department officers, like members of the general public, were trapped in their

homes and needed to be rescued during the critical days and hours after the levees failed and the flood waters rose.

Dereliction of duty by New Orleans Police officers factored significantly into the department ability to marshal an effective response. Original reports indicated that up to 320 officers (of its 1, 750-officer force) resigned, were terminated, or are under investigation for abandoning their duties. However, on December 14, Mayor Nagin testified that as of that date, 133 officers had been terminated or resigned after Hurricane Katrina, and said many of the original reports did not account for nearly 100 officers who were trapped or stranded on rooftops and unable to report to duty for that reason. Regardless, the New Orleans Police force was severely depleted.

Some of the officers were also apparently involved in criminal activities. […]
The Louisiana State Police provided relatively quick assistance. (p. 246)

Blocage

Et tout se prend en masse : même si on arrête des délinquants, on ne peut les mettre en garde-à-vue – il n'y a plus de locaux. L'impuissance s'impose sur tous les fronts.

"Given the situation, police had limited resources with which to stop the looting. And even when the police were present to restore law and order, they did not have the resources to arrest, book and detain suspects. […] Many people originally apprehended for looting were just let go" (p. 247)

Rumeurs et Médias

Dans ce contexte de perte totale de contrôle, les rumeurs deviennent le seul point de ralliement, le colportage du pire s'impose comme dynamique commune. Avec des signaux captant toute l'attention, modelant les perceptions, s'imposant dans la conduite de l'action. En l'espèce, « l'information » selon laquelle les hélicoptères de secours se font maintenant tirer dessus – une véritable zone de guerre, une mutinerie sociétale prenant les forces de secours humanitaires comme des ennemis à abattre, une guerre urbaine sans foi ni loi, etc. L'image de l'attaque des hélicoptères – technologie de sauvetage la plus avancée, mise en œuvre par des héros dans des conditions qui forcent l'admiration – fait basculer la perception. Cette fois, on plonge totalement dans l'inconcevable – qui conduit à revoir, à freiner les opérations d'assistance vitales…

"CNN reported repeatedly on September 1, for example, that evacuations at the Superdome were suspended because "*someone fired a shot at a helicopter*". State and local officials later said much of the "rampant shooting" reported was actually from trapped individuals who were firing weapons into the air to attract rescuers.

According to state officials, rumors and reports of people shooting at helicopters were difficult to substantiate at the time. But in the end, there were no bullet holes found in any helicopters. Again, people firing into the air may have been the origin of the rumor. Other reports of people shooting at helicopters taking patients to hospitals were never verified, or were stories of two babies found with their throats slit in Convention Center bathrooms of the man who heard a rape victim scream, ran outside for help, and was shot and killed by troops. […] (p. 247)

On September 1, Colonel Jeff Smith, Deputy Director, Louisiana Office of Homeland Security and Emergency Preparedness, told public officials that "*the rumor control on this thing is going to be key… some of the things you hear, some of it has probably partial basis in fact, but there's a lot of exaggeration going on there*". False media reports impeded the relief effort and affected decisions on where to direct resources." (p. 248)

Décideurs pyromanes médiatiques

Les officiels sont emportés par le déluge. Ne pilotant plus rien, ils s'agrippent à ce point de ralliement médiatique – les rumeurs – et s'en font même les porte-drapeau. A défaut de penser et de piloter une sortie de crise, ils semblent se glisser dans la peau du joueur de flûte de Hamelin, en prenant eux-mêmes la tête de la marche au chaos physique et psychique. Des figures d'autorité brandissent à la télévision des images d'une intensité foudroyante, car touchant aux ressorts psychiques fondamentaux : des hooligans par centaines qui tuent et violent en masse au Superdôme, des victimes réduites à l'état de bêtes, des bébés violés… Certes, les codes médiatiques ont désormais placé la transparence au pinacle de tout devoir officiel. Mais quand on met en scène pareils affects, on pourrait tout de même prendre la précaution d'un minimum de questionnement, et de vérification.

> "At the strategic level, public officials did not have a strategy to get ahead of the "information curve" to use the media to the public's advantage and quell rumors. On the contrary, Mayor Nagin and the New Orleans Chief of Police repeated unsubstantiated rumors before the national media, creating an exaggerated image of utter lawlessness.
>
> - New Orleans Mayor Ray Nagin told Oprah Winfrey [Journaliste vedette] that "hundreds of armed gang members" were raping women and committing murder in the Superdome. The occupants, he said, were "*in an almost animalistic state… in that frickin' Superdome for five days watching dead bodies, watching hooligans killing people, raping people*". Many news outlets also covered Nagin's claim that the city's death toll would top 10,000.
> - Police Superintendent Eddie Compass went further, and told Oprah, "*We had little babies in there getting raped*". Compass was also reported as saying officers were shot at inside the convention center but couldn't return fire "*because of the families*".
>
> Many of these media reports, particularly of rampant violence in the Superdome, appear to be completely unsubstantiated. […] Lieutenant General H. Steven Blum, Chief of the National Guard Bureau, stated "the media is not supposed to be advertising and hyping lawlessness". National Guard officials said there were numerous reports and rumors of rape or assault, but guardsmen and police could not find any witness, victim or anyone willing to report the crime firsthand. Only two arrests were made by the police. Of the six deaths in the Superdome, none were crime-related. Guard officials said there were only 50 weapons found among the 25,000 to 30,000 people searched as they entered the Superdome. According to the Guard and police, the people in the Superdome were very unhappy and anxious, but they were never out of control. The exaggerated media reports of violence (which some evacuees had picked up on their transistor radios) served to further evacuees' anxiety, pushing some to the boiling point.
>
> Like the Superdome, there were media reports of violence and lawlessness in the Convention Center. For example, the Times-Picayune [journal local] reported that Guard troops found 30 to 40 decomposing bodies piled in a freezer at the Convention Center. But again, these reports were generally uncorroborated. There were only four dead bodies recovered from the Convention Center. The National Guard officials that secured the site said they encountered no lawlessness or any resistance when (p. 248) they moved in to clear out the Convention Center. As an indication of the generally peaceful intentions of the crowd, they reported there were only 13 weapons found among the 19,000 people searched before they boarded the buses. (p. 249)
>
> State officials reported the hysterical and uncontrolled media images led to much confusion. As the broadcast media reports became widely seen and heard, the Superdome population became increasingly agitated. Reports of truck drivers and FEMA employees

> turning around due to security concerns did not help the situation. First Assistant Attorney General Nicholas Gachassin said those in lesser affected neighborhoods were afraid to evacuate as looting fears prompted them to stay at their residences. Similarly, the Governor's Chief of Staff Andy Kopplin reported that 1,000 FEMA employees set to arrive in New Orleans on Wednesday, August 31, turned back due to security concerns. In repeating unsubstantiated rumors of mayhem, news reporters unwittingly helped slow an already slow response and further wounds an already wounded population". (p. 249)

Enseignement : en situation de perte totale de repères, les rumeurs risquent de venir rapidement combler le vide de sens. Et comme la situation est ressentie comme totalement barbare en pays civilisé, la rumeur devra se faire barbare. Il sera plus sage que les autorités prennent du recul avec ce tsunami psychique, et se gardent de vouloir s'en faire les serviteurs aveugles pour tenter de reprendre une place sur le radeau à la dérive. Mais, encore une fois : qui ne s'est jamais préparé à ces terrains impossibles sera très rapidement englouti, et asservi par la crise, en en devenant un de ses meilleurs leviers.

Innovation : centre de commandement virtuel, sur Internet

Le FBI introduit une percée conceptuelle à suivre, qui dénote une grande intelligence stratégique. L'important n'est pas le centre de crise physique, mais la fonction à satisfaire – une capacité de lien et d'intégration de la conduite des opérations.[54]

> "The FBI was able to create a Virtual Command Center for the Law Enforcement On-Line Internet site. All law enforcement nationwide were able to log onto the website and receive daily situation reports regarding FBI relief efforts." (p. 254)

Re-contrôler les accréditations

C'est là un point intéressant à noter : si les forces de sécurité, et autres (on retrouve le même problème en médecine) ont été désarticulées, il va falloir gérer l'afflux extérieur. Et intégrer une exigence d'accréditation.

> "On September 3, the Secret Service was asked by NOPD and the Louisiana State Police to take control of the credentialing process for state and local law enforcement in the New Orleans area. The need for secure credentials for NOPD was a primary concern, as many police officers had lost their official identification badges during the hurricane." (p. 256)

Prisons : un point lourd

> "On September 5, the Louisiana Department of Public Safety and Corrections requested that BOP (Bureau of Prisons) provide 1,000 beds and transportation for Louisiana state inmates. BOP, along with USMS (United States Marshal Service) transferred 964 inmates to the United States Penitentiary Coleman-II, Florida. From August 30 to September 7, BOP transported approximately 2,500 inmates or detainees in Louisiana to facilities outside of New Orleans." (p. 256)

Conclusions

> "First the levees were breached – and then law and order. As Katrina left people scrambling for food, for water, for supplies – for survival – lawlessness and violence, both

---

[54] Le Professeur Pierre Carli, Chef du Samu de Paris, a de même retenu la notion de PMA [Poste Médical Avancé] virtuel, si l'on ne peut pas installer physiquement le PMA. "Médecine de catastrophe: nouveaux défis, nouvelles logiques d'action", à l'écoute du Pr. Pierre Carli, chef de service du SAMU de Paris, Hôpital Necker CHU Paris V (Professor and Chairman, SAMU de Paris, Anesthesiology and Critical Care Dept, Hopital Necker, Paris, France), vidéos pédagogiques de Patrick Lagadec, montage Aurélien Goulet, mars 2005.

real and imagined, spread, creating yet another problem for authorities who were burdened enough already.

How did this happen? For starters, the lack of basic necessities for residents who did not evacuate, or went back to their homes too quickly, contributed. […] once there were sufficient amount of food, ice, and water, order was restored. Another problem was the uncertainty about evacuations. Confusion reigned, especially in places like the Superdome and the Convention Center, where conditions were terrible, nerves frayed, people desperate.

Compounding these difficulties was the collapse or absence of law enforcement. The police, in some cases, were unable to function or were diverting their attention to search and rescue operations. The New Orleans Police Department had known of the threat that could arise from flooding, yet failed to properly protect its resources or come close to continuity of operations. There was also a dereliction of duty by some New Orleans officers when, of course, their presence was needed most.

The federal, state, and local governments also lost another battle, this one with the media. Rumors spread, as fast as fear. Some turned out to be true, but many did not, resulting in exaggerated reports that scared away truck and bus drivers who could have furnished people with much-needed supplies. Authorities needed to be on top of this situation, not a victim of it.

Fortunately, the National Guard in all three affected states were able to help out overburdened local authorities. About 20 other states added support, an effort that prevented a dire situation from being much worse. DOD active duty forces also came through, their mere presence serving to reduce tensions. Federal law enforcement agencies played an important role, as well, with additional forces and supplies." (p. 260)

LE DOMAINE DE LA SANTÉ

Un appui essentiel, mais avec les insuffisances communes
La Commission prend soin de louer la réponse médicale : en dépit de problèmes invraisemblables, 12 000 patients ont été évacués pour le samedi 3 septembre.

Mais elle note bien les problèmes rencontrés – qui sont les mêmes que pour les autres volets de la réponse : des préparations insuffisantes, une faillite des communications, des coordinations qui ne marchent pas. En conséquence, le tableau est commun : retards, efficacité limitée, manque de moyens, et pertes en vies humaines.

> "Medical care and evacuations suffered from a lack of advance preparations, inadequate communications, and difficulties coordinating efforts" (p. 267)

Le jugement est donc balancé :

> "Despite difficulties, the medical assistance and response to Hurricane Katrina was a success. Thousands of lives were saved because of the hard work and enduring efforts of public health officials and medical volunteers. Poor planning and preparedness, however, were also too big a part of the story, resulting in delays and shortages of resources, and loss of life in the region." (p. 267)

La Commission aurait sans doute pu souligner d'emblée, de façon plus nette, le niveau de paralysie du système hospitalier, ce qu'elle ne fait que dans le fil du texte : sur les 28 hôpitaux de la zone, 3 restèrent opérationnels, 4 maintinrent un fonctionnement limité, 21 furent mis hors service.

> "Three acute care hospitals in the New Orleans area remained operational, four maintained some limited function, and 21 were not operational, closed or evacuated". (p. 285)

Dans ce domaine aussi, on connut le pathétique. Quatre jours après l'impact, la télévision filmait du haut des airs des personnels aux fenêtres avec leurs banderoles ahurissantes en pays développé, sur lesquelles on pouvait lire :

> "*Stop the lying and get us the hell out of here*". (p. 285)

Parler de succès est donc un peu rapide si on adopte le point de vue des patients, comme la Commission le relève dans le corps de l'examen :

> While Guidry [Louisiana Medical Director and State Health Officer] said hospital evacuation were a huge logistical success (p. 284) – they evacuated 12,000 patients by Saturday, September 3 – they did not seem like a huge success to the many patients awaiting rescue." (p. 285)

Personnel, Matériel : Anticipation insuffisante
La dimension médicale a souffert de la faille commune : on a attendu, on ne s'est pas mobilisé à la hauteur de la gravité annoncée. Dès lors, ce fut rapidement le rendez-vous avec l'impossible lorsque Katrina s'imposa comme réalité immédiate.

> "Unfortunately, limited numbers of deployments were delayed until after the storm hit and the magnitude of devastation realized." (p. 267)
>
> "Limited amounts of supplies were staged in the region prior to landfall." (p. 268)

Pourquoi l'absence d'évacuation préalable ?

La Commission identifie les casse-tête décisionnels liés à des menaces de cette nature. L'évacuation préventive d'un établissement hospitalier est une belle idée sur le papier, mais elle n'est pas si simple à mettre en œuvre : son coût est astronomique – et ces dépenses ne sont pas remboursables par la FEMA ; le déménagement des hôpitaux exige des délais considérables, une mobilisation d'un nombre très élevé d'agents. Et lorsque l'on a enfin les éléments justifiant de prendre la décision d'évacuer, il est trop tard. La bonne vieille méthode de l'analyse coût-bénéfice montre bien que l'on a largement intérêt à rester, et à passer le cyclone dans les murs. Aussi longtemps que toutes les hypothèses implicites de ces beaux calculs sont satisfaites : il s'agit bien d'un cyclone « normal », il n'y a pas d'inondation, on ne perd pas l'électricité, on ne perd pas les communications, on n'est ni sans nourriture, ni sans eau, on reçoit de l'aide, etc. En d'autres termes, si on entre dans les crises non conventionnelles, les méthodes de gestion des risques conventionnels sont inopérantes. Et l'on se retrouve alors pris au piège, les personnels aux fenêtres d'hôpitaux devenus des radeaux de fortune, implorant CNN de réveiller quelque sauveteur – comme c'est « normalement » prévu. On peut toujours hisser un drapeau à la gloire de l'analyse coût-bénéfice en faisant valoir que, s'il n'y avait pas eu d'inondation, on aurait eu rationnellement raison, et donc que la réalité a triché avec le modèle. Mais on se fracasse sur cette réalité qui ne respecte rien : l'hôpital est bel et bien devenu un radeau de la Méduse, et le monde regarde, stupéfait, ce spectacle.

> "During the days following Hurricane Katrina, around the clock media coverage of patients and staff trapped in New Orleans hospitals inundated television screens across the country. The nation watched in horror. How long would it take for evacuations to begin? And why had these hospitals not evacuated before the storm? " […]
>
> The majority of hospital CEOs, as well as state and local medical personnel with whom the Select Committee met, cited time and money as two key factors influencing their decision about whether to evacuate patients from a shelter or medical facility prior to a hurricane. Time is critical given that the majority of hospital and Department of Veteran Affairs Medical Center (VAMC) plans call for evacuation decisions to be made anywhere from 36 to 72 hours in advance of a hurricane's projected landfall – hospitalized patients require a significant amount of time and staff to be moved safely. In the case of Hurricane Katrina, the then Methodist Hospital CEO, Larry Graham, said when he realized Hurricane Katrina was going to hit New Orleans, there simply was not enough time to evacuate patients.
>
> The second much-discussed factor, cost, is perhaps even more critical to the decision. Expenses for evacuating a hospital are astronomical, and in the case of for-profit hospitals, these costs are not reimbursable by FEMA. (p. 268) In most cases hospitals say that given their cost/risk analyses, it makes the most economic sense to ride out a storm and protect patients within the hospital rather than evacuate them. […] Many members of the New Orleans medical community made the point, had Hurricane Katrina not resulted in such catastrophic flooding, their facility would have been prepared, and their decision not to evacuate patients would have been the most prudent course of action." (p. 269)

Facteur précipitant : Le black-out des communications

Le tableau est commun : perte de toutes les communications ; si d'aventure un réseau cellulaire marche encore, les portables sont rapidement déchargés et il n'y a aucun moyen de les recharger ; les téléphones-satellite ne sont pas à l'abri de défaillances, quand par bonheur on dispose d'un tel système.

> "One of the most common and pervasive themes in the response to Hurricane Katrina has been a systematic failure of communications at the local, state, and federal levels – a

> failure that hindered initiative. The accounts of New Orleans medical facilities and special needs shelters are no exception, underscoring how failed communications with the outside threatened the safety of medical staff and the lives of their patients. It was difficult to ascertain a clear timeline of communications capabilities and failures for medical first responders and personnel. Institutions did not have time to collect information for hourly or even daily reports of how communication equipment and systems were working or not. Medical responders and personnel simply did not have adequate communications capabilities immediately following the hurricane. The majority of cell phones were rendered inoperable because they could not be recharged. Satellite communications were unreliable, and the distribution of satellite phones appeared insufficient." (p. 269)

Facteur précipitant : Les défaillances de coordination

La Commission souligne que les instances essentielles en charge du pilotage et de la réponse n'ont pas su se coordonner ; et qu'à la base, les intervenants connaissaient des problèmes généraux de compréhension des missions, d'information, etc.

> "Government agencies also encountered problems with coordination due to red tape and general confusion over mission assignments, deployments, and command structure. On a large, command structure presented problems when HHS [United States Department of Health and Human Services], the coordinating agency for Emergency Support Function 8 (ESF-8), and NDMS [National Disaster Medical System], the system that houses most of the resources needed for a medical response, did not share an understanding of who controlled NDMS during the emergency. Confusion resulted when these two entities were operating separately, albeit with efforts to coordinate with each other.
>
> On a smaller scale, e-mails from first responders and medical personnel immediately following the storm reflect coordination problems. Misunderstanding about deployment orders mission assignments resulted in streams of e-mails expressing uncertainties and frustrations. (p. 269)

Mais il faut prendre garde à ne pas se laisser prendre au mot « coordination ». Le problème, ce n'est pas essentiellement une incapacité à organiser des liaisons point à point ; ou la faiblesse d'un schéma intégrateur global ; ou des échanges téléphoniques insuffisants. La difficulté, c'est la possibilité de planter de nouveau points d'appui, de tracer des voies pertinentes, en univers chaotique. Encore une fois, la défaillance stratégique est le fond de l'affaire ; les constats particuliers ne désignent que des traductions particulières de cette défaillance globale. La solution ne réside donc pas seulement dans une recommandation simple sur le mode : « La prochaine fois, il faudra veiller à se téléphoner et à mieux respecter les plans ».

Une dynamique réactive, et non proactive

Comme les équipes médicales voulues ne furent pas pré-positionnées, ce ne furent ensuite que retards, et incohérences, avec des personnel présents, mais sans le matériel d'intervention. Là encore, il faut introduire le facteur de discontinuité : en cas cyclone simple, on peut acheminer de l'aide, même si des débris gênent les déplacements ; en cas d'inondation généralisée, aucun des matériels de transport n'est adéquat, et ce qui était simplement un peu difficile devient quasiment impossible.

> "With a few medical personnel teams pre-positioned prior to landfall, public officials scrambled to mobilize and deploy personnel teams after the storm hit the Gulf Coast. As a result, medical assistance in some areas was unnecessarily delayed by hours, even days. Personnel and supplies are readily available to decision makers. With a few exceptions, the deployment of medical personnel was reactive, not proactive as most assets were not

utilized until after the need was apparent. Ultimately, public health and medical support services were effectively but inefficiently delivered. (p. 270)

Un décalage entre l'action et les besoins

Le propre des crises hors-cadre est de provoquer des basculements foudroyants, au moment où on perd équilibres et références de base. Un défaut d'anticipation, et le système se déglingue de tous les bords : pas d'eau, pas de nourriture, fatigue, nombre insuffisant de personnes. [55]

"Before Hurricane Katrina made landfall, NDMS [National Disaster Medical System] only staged nine of its 45 DMATs [Disaster Medical Assistance Teams – groups of professional and paraprofessional medical personnel capable of providing medical care following disasters] in the Gulf Coast region. […] Every DMAT includes a large cache of medical supplies and equipment. It is much easier to move personnel than supplies. (p. 271)

In general, at most locations DMATs were deployed, the teams were met with overwhelming demand of patient assessment and treatment. Many of the teams operated under extreme fatigue with limited medical supplies, inadequate amounts of food and water, intermittent electricity, and no air-conditioning." (p. 272)

Un problème majeur d'acheminement, de logistique

Le diagnostic est simple : partout, on manque de tout. Dans les hôpitaux, les centres d'hébergement, les maisons de personnes âgées, etc. La Commission identifie la cause : « poor planning ». Certes, mais c'est là un étiquetage un peu vague. Ce n'est pas parce qu'on n'avait pas bien clarifié et normé chaque point spécifique qu'il y a difficulté. C'est surtout parce que le fait que tout ne rentre plus dans un schéma, dans un script dont on aurait toutes les solutions particulières, provoque une perte généralisée de savoir-faire.

"Equipment and supplies were in heavy demand immediately following the hurricane and could not be quickly replenished by state, local and federal resources. Most shelters, hospitals, and flooded areas were without electricity and adequate supplies of potable water and food for days after Katrina made landfall. With only nominal amounts of medical supplies pre-positioned by FEMA an HHS, a great deal of medical provisions had to be supplied after Katrina made landfall. In areas like New Orleans, it took days to respond to the catastrophe and deliver medical supplies to the Superdome and Convention Center.

The delays were the result of poor planning. Obviously, supplies should be protected during the storm and staged in safe and secure locations for easy access post-landfall. Despite being unable to predict the magnitude of devastation from the storm, more supplies and equipment should have been pre-positioned and accessible to state and local officials immediately following landfall." (p. 275)

La Nouvelle-Orléans, non préparée à la prise en charge des personnes exigeant une "attention spéciale" (Special Needs)

"New Orleans was unprepared to provide evacuations and medical care for its special needs population and dialysis patients and Louisiana officials lacked a common definition of "special needs". (p. 277)

---

55 Comme le rappelait avec constance le préfet Jean-François di Chiara, ancien directeur des services opérationnels de la sécurité civile, en citant André Malraux : « La proportion rompue entre les buts et les moyens, les combinaisons du génie sont vaines » – *Des chênes qu'on abat*.

Une définition incertaine des “Special Needs”

Nous avons là un exemple limpide des casse-tête instantanés dès lors que l’on entre en situation non nominale. Comment répertorier, planifier… quand chacun a ses propres critères, que personne ne sait que le sujet n’est pas stabilisé. En période normale, les ajustements ne posent pas de problème ; lorsque la situation dérive, on se retrouve rapidement en milieu kafkaïen.

> “New Orleans has the largest special needs population in Louisiana. But the Louisiana Medical Director and State Health Officer, Dr. Jimmy Guidry, and the Director of the New Orleans Health Department, Dr. Kevin Stephens, never offered a clear or consistent definition of “special needs”. According to Guidry, special needs people are defined as not requiring hospital care, but not appropriate for a general population shelter either. Stephens, on the other hand, indicated the state has a list outlining what criteria constitute a special needs patient. Among the most important, Stephens said, a patient with special needs is someone who requires intermittent electricity to sustain life.
>
> In fact, the list to which Stephens referred says the state of Louisiana has on set of criteria for classifying special needs persons, while Jefferson Parish has another. The state defines Category I special needs persons as “*patients who are acutely ill and need to be admitted to a hospital as a patient during an emergency evacuation of the area*”. Jefferson Parish classifies Category I special needs people as “*patients who do not yet need to be admitted, but whose condition will probably deteriorate during an evacuation.*” These patients have to be taken to a trauma hospital. […]
>
> Additionally, the Office of Emergency Preparedness (OEP) Director for Plaquemines Parish, Jesse St Amant, was adamant that nursing home patients are considered “*special needs patients*”. Neither Guidry nor Stephens concurred, and nursing homes patients are not listed within Louisiana or Jefferson Parish’s special needs categories. […]
>
> Additionally, the emergency coordinator in Jefferson Parish, which is an adjacent suburb of equivalent population to New Orleans, said they have a potential of 45,000 special needs patients – 41,000 more patients than the estimates given by Stephens.” (p. 278)
>
> “At the federal level, FEMA Deputy Federal Coordinating Officer Scott Wells said he interpreted special needs to be anyone needing assistance, whether they were impoverished or medically disabled. ” (p. 279)

L’hébergement et l’évacuation des Special Needs Patients

Il y avait bien un plan, mais il avait omis de préciser que nul n’avait la moindre idée du nombre de personnes concernées. On touche ici aux aberrations de nos méthodes de planification. À partir du moment où toutes les cases ont été couchées sur le papier, la cause est entendue. Pourtant, en matière de crise hors-cadre, on n’a encore fait qu’effleurer la difficulté. Comme si un apprenti romancier pensait la tâche finie dès lors qu’il a appris l’alphabet et quelques règles de syntaxe.

> “New Orleans designated the Superdome as a special needs shelter, and Stephens [Director of the New Orleans Health Department] said New Orleans’ plan focuses on transporting special needs people from their homes to the Superdome. Special needs patients were to be collected throughout neighborhood, using Rapid Transit Administration buses, and taken to the Superdome – despite the fact New Orleans dos not keep a list of such patients.” (p. 278)

Le Superdôme

Le Superdôme avait déjà été utilisé lors de cyclones, notamment pour héberger des personnes requérant des soins spécifiques. Lors du cyclone Isadore en 2002, on avait équipé le lieu pour 400 patients – il n’en vint que 27. En 2004, pour le cyclone Ivan, il n’accueillit que 32

patients. Pour Katrina, ces ordres de grandeur sont pulvérisés : 400 “Special Needs”, 45-50 en condition plus sérieuse nécessitant hospitalisation, et autour jusqu’à 23 000 « naufragés », quand on ne pouvait subvenir qu’aux besoins de 1000 personnes.

> “Since 1998, New Orleans has used the Superdome to shelter citizens with special needs during hurricanes. For Hurricane Isadore in 2002, supplies were pre-staged, and the facility was staffed for 400 patients. Despite these preparations, though, only 27 special needs patients were identified and treated. During Hurricane Ivan, in September 2004, the Superdome was again opened as a special needs shelter and received just 32 patients. The small number of special needs patients at the Superdome during these two hurricanes gave New Orleans officials a false indication of how many patients to expect for Hurricane Katrina. As a result, the city was ill-prepared.” (p. 279)
>
> The city’s plans call for the Superdome to house only special needs patients – not the general public. For Hurricane Katrina, the special needs area was established in the southeast and southwest quadrant ballrooms, where some supplies were pre-positioned. According to Superdome and Sports Arena General Manager Glen Menard, the Superdome’s only “prepositioned” supplies were goods leftover from a July event, which the city requested remain in place. Menard also said he placed two refrigerators and power generators in the southeast and southwest quadrants of the Superdome, which were designated as the medical care areas.
>
> By the Sunday before landfall, over 400 special needs patients were evacuated to Baton Rouge using 10 para-transport vans and three city buses. For the 8,000-10,000 people who remained in the Superdome, there were federal, state civilian, National Guard, and city medical personnel to provide care. But this contingent proved too small to provide care for the multitude of people who eventually sought refuge there. After the flooding, but before evacuation of the Superdome, it is estimated 23,000 people were sheltered there.
>
> As the crowd grew, it became increasingly difficult for the facility to care for special needs patients – the Superdome only contained enough personnel and supplies to care for approximately 1,000 people. Section 132, next to the Superdome’s First Aid Station, was used for evacuees in need of general medical attention. With severe overcrowding of evacuees and flooding from roof leaks, the rest of the crowd was moved to elevated bleachers. Menard said eventually the special needs patients were further evacuated from the Superdome to the Sports Arena.
>
> DMAT OK 1 [Disaster Medical Assistance Team] departed from LSU [Louisiana State University] to the Superdome on the evening of August 29. Upon arrival, the National Guard told DMAT OK-1 it wasn’t needed inside, redirecting the team to the Sports Arena, which is attached to the Superdome by two open-air walkways. DMAT OK-1 finally set up operations at the Sports Arena late that night and began receiving patients the morning of August 30. The establishment of this DMAT came 36 hours after FEMA reported serious medical problems in the Superdome, including 400 people with special needs, 45 to 50 patients in need of hospitalization, and the rapid depletion of supplies.
>
> Evacuations finally began on August 31, and medical workers prepared records for their patients. In the end, though, those records were lost in the confusion. Evacuation of the Superdome concluded on September 3. Six people died in the Superdome – five for medical reasons and one from suicide.” (p. 280)

Hôpitaux

Plans papiers

Quand l’événement sort totalement des épures, les hypothèses implicites – qui ne posaient guère de difficultés – se révèlent dans leur absurdité. Le plan prévoit qu’on utilisera des bus

pour évacuer… alors que l'on est sur une île ; la régulation médicale prévoit que l'on ira dans d'autres hôpitaux des environs… ils sont tous dans la zone de désastre. De surcroît, on s'aperçoit que l'on ne se montre pas en mesure d'appliquer ce qui marcherait encore.

> "Most hospitals and VAMC [Department of Veterans Affairs Medical Center] Emergency Plans did not offer concrete guidance about if or when evacuations should take place". (p. 282)
>
> "Chapter 1 of the VAMC New Orleans Emergency Management Plan outlines procedures for total evacuation of patients and staff. […] VAMC patients and staff are directed to evacuate to the ground level. While this plan is more detailed then the VAMC Biloxi plan, it does not account for potential flooding whereby the street exits and the ground floor of the parking garage would be inaccessible. In terms of exactly *how* to evacuate, the plan states, "Exact evacuation procedures to be followed will be dictated by the nature of the disaster and the extent of the damage to the Medical Center buildings".
>
> If a full-scale evacuation is necessary, the plan says patients "may be transferred to the VA Medical Center, Alexandria, LA. Transportation of patients to outside facilities will be accomplished by means of commercially owned buses, ambulance services, government lease vehicles or any other means available from outside sources (i.e. National Guard, City of New Orleans)." The plan does not include more detailed information on which services to call upon first or what, if any, transportation agreements have already been made. Likewise, there is no indication of which hospitals should be used in such an emergency if the hospitals in the immediate surrounding area are not operational.
>
> Chapter III states when a Hurricane Watch is established, the VAMC Chief of Staff should coordinate the "relocation of specialty care patients to other facilities if necessary". Beyond this call for initial coordination with "other facilities", there is no outline for when or specifically how to evacuate patients. Additionally, the plan calls for the evacuation plan from Chapter I be used in the event of flooding. Again, the five previously described pages outlining evacuation procedures in Chapter I do not provide guidance on steps to take in the event of flooding." (p. 283) […]
>
> "As illustrated by these plans, hospitals and VAMCs lacked sufficient guidance for if and when they should evacuate their patients in anticipation of a hurricane. They also did not follow the limited guidance they did have". (p. 284)

<u>Confusion, impuissance, abandon</u>

Le basculement s'est opéré et la loi s'applique : "tout ce qui peut aller mal ira mal". Dans nombre d'hôpitaux, les groupes électrogènes ont été installés au niveau du sol. Les secours envoyés aux hôpitaux sont détournés par d'autres demandes, plus critiques – ou non.

> "After New Orleans flooded, city medical centers needed to be evacuated. On September 2, *Good Morning America* showed the desperation of people trapped inside hospitals, reporting on a banner hanging from Charity Hospital that read, "Stop the lying and get us the hell out of here".
>
> Flood waters prevented hospitals from receiving supplies or personnel, and some private hospitals, such as Methodist, say medical supply and fuel tanks being airlifted to them by their corporate headquarters were being intercepted by FEMA. Many hospital emergency power generators were located at ground level or lower (often below sea level) and were subject to flooding. To make matters worse, fuel pumps were often placed at ground level, and fuel storage tanks (with limited fuel capacity) were frequently below ground level. Three acute care hospitals in the New Orleans area remained operational, four maintained some limited function, and 21 were not operational, closed or evacuated. In hospitals that lost power like Methodist, pulmonary ventilator systems and other

medical equipment requiring electricity became inoperable. Patients requiring ventilators were sustained by hand pumps.

State and FEMA urban search and rescue teams were sent to help the hospitals evacuate, but they were intercepted by people trapped in the floodwaters and on rooftops. While Guidry [Louisiana Medical Director and State Health Officer] said hospital evacuation were a huge logistical success (p. 284) – they evacuated 12,000 patients by Saturday, September 3 – they did not seem like a huge success to the many patients awaiting rescue." (p. 285)

Perte de courant électrique

Et lorsque l'on a évité de mettre les groupes au rez-de-chaussée, ce sont les pompes pour le fuel qui l'ont été, quand elles n'ont pas été mises en sous-sol… Mais, même quand tout a été bien prévu sur ces points, on finit tout de même par se retrouver sans électricité. Le système est débordé.

"At 5:30 a.m. on Monday morning, University [LSU Hospital] lost electrical power. Charity [Hospital] followed, losing power at 8:00 a.m. Both hospitals began using their emergency generators just two to three minutes after the power failures. Charity's generators and electrical equipment were located in the basement, and LSU officials said they knew Charity would probably lose emergency power if severe flooding occurred. The waters continued rising over the course of Monday, and late that night, Charity lost its emergency generators. Unlike Charity, University's emergency generator and electrical equipment were housed on the second floor, considered high enough to avoid flooding and low enough to avoid wind damage. University lost emergency power anyway, and both hospitals were left in darkness and without the means to care for their patients" (p. 285)

"Like University and Charity, Methodist's emergency generators failed after the storm. The generators were located on the roof, but the fuel pumps had flooded. Graham (CEO) cut power in all areas that were deemed "not critical", and they hand-ventilated patients requiring oxygen. The next day, they began hand-carrying fuel to the generators. Chalmette's generators were located on ground level. At the time, however, Tim Coffey, the then CEO of Chalmette, believe the facility was sound" (p. 286)

Des évacuations constamment remises en question, dans la confusion, et la complexité

C'est l'usure physique et psychique assurée, rien n'embraye plus sur rien, et la parole publique n'a plus aucune valeur.

"On Tuesday, August 30, Louisiana Wildlife and Fisheries evacuated nine of the 17 Intensive Care Unit (ICU) patients at University and four from the Charity campus. Evacuation efforts were suspended, however, due to reports of gunfire and impending nightfall. On Wednesday, August 3, at 3:00 a.m., LSU received a request from the state OEP [Office of Emergency Preparedness] to prepare a patient roster. Officials were told patients should be triaged to red, yellow, and green status (red, critical; green, stable), and LSU staff gathered the necessary information manually. Later that morning, the state OEP notified them […] to prepare for evacuation, but evacuation never arrived. At 11:00 a.m., Charity was notified its evacuation was to begin in 30 minutes, but by 4:00 p.m., they were still awaiting word from the National Guard regarding potential evacuation. That evening, the hospitals were notified the water level was too high for evacuation via the National Guard's five-ton trucks.

Further complications arose on Thursday, August 31 when LSU was told evacuation orders were on hold due to rumors of violence and potential harm to rescue workers. […] LSU was told evacuations would resume after the arrival of federal troops. Smithburg

[CEO of LSU] said the Coast Guard and National Guard were evacuating people in the most immediate danger, so LSU was not a priority." (p. 285)

Evacuations for University and Charity patients and staff began on Friday, September 1 […]. The US Coast Guard arrived by helicopter. Patient evacuations were facilitated by the Coast Guard, Louisiana and Florida Wildlife and Fisheries, NOPD [New Orleans Police Department], and state police. […] A total of 167 patients were evacuated from University and approximately 200 from Charity." (p. 286)

Régulations et accords d'assistance mutuelle hors-jeu : tous les hôpitaux sont en zone affectée

"Larry Graham, CEO for Methodist Hospital, monitored the storm of his own and stated he received no calls from the city or state government. On Friday at 5:00 p.m., he believed the storm would miss New Orleans, but on Saturday, he realized there was going to be a problem. He began contacting all hospitals with which Methodist had transfer agreements, but none would admit patients due to concerns about how the storm might affect them. All of Methodist's agreements are with hospitals in Louisiana or Mississippi because all patient transport is handled via ground ambulance." (p. 286)

Des moyens d'appui détournés par les services officiels

C'est là un thème souvent évoqué par les grandes entreprises : la prédation dont on peut être l'objet par les instances publiques. [56]

"On Sunday, August 28, ambulances were supposed to be en route to the hospital, but Graham said they were commandeered by government officials. Methodist's parent company, Universal Health Services, Inc. (UHS), located in King of Prussia, Pennsylvania, was sending the hospital supplies, including fuel and water, via helicopter. The supplies never arrived because, as Methodist and UHS believe, FEMA intercepted the cargo." (p. 286)

Abandon du public, passage au privé

"Army officers and FEMA officials arrived on Tuesday, and Graham [CEO] informed them he needed assistance with evacuations. The officials assured him they would return but never did. […] Post-Katrina evacuations started taking place on Wednesday, August 31 because Methodist's corporate office contracted with private companies" (p. 286)

Point de situation le 2 Septembre : épouvantable

Il y a décrochage : comme on n'attend plus rien des services de secours publics, on envoie des bouteilles à la mer en espérant que, par miracle, quelqu'un pourra venir en aide…

"The difficulties the hospital encountered were still enormous, though, as a September 2 e-mail from a Methodist doctor to HHS [US Dpt of Health and Human Services] staff indicates:

"*Contrary to what has been reported on the news, Methodist Hospital, including Albert and Maxine Barrocas have not been evacuated, and the details are grisly. FEMA has been intercepting supplies sent to the hospital, and patient and staff evacuation have essentially ceased.*

If anyone can help bring attention to this problem, please help us. Below are some facts related to us by staff at the hospital during one of the few occasions we have been able to talk to them. "

---

[56] Phénomène dont les Etats-Unis n'ont pas le monopole. Il a joué en France, par exemple, sur les cas de l'Erika ou des deux tempêtes de 1999 (entretiens avec des préfets, dans le cadre de retours d'expérience réalisés à la demande du Préfet Frémont, alors Directeur Général de l'Administration, ministère de l'Intérieur).

- 600 people in hospital
- 13 patients on gurneys
- Staff is dehydrating
- FEMA is DIVERTING support being sent in by UHS (owners of hospital) away from the hospital (p. 286)
- Temperature is 110 degrees [43,3° C] with humidity
- NO fuel left to operate the hospital tower
- NO communication with National Guard to coordinate evacuation of patients
- Having to feed 500+ non patient refugees – they are very close to rioting for the balance of food, water and supplies
- NO power, NO communication
- Everything is manual – no x-ray – running out of supplies
- Patients are on the 2nd floor and 3rd floor – having to carry patients up to stairs and helicopters didn't come back
- Without power, the ventilator dependant patients are being manually bagged in 1 hour shifts by staff
- Refusing to take gurney patients
- FEMA is commandeering all supplies and all private efforts to get supplies including fuel, food, water
- Governor is misrepresenting what is going on
- Snakes in hospital
- Rashes on staff for water
- Losing nurses as result of dehydration
- Need FEMA to land on roof and prove what they are saying is correct
- No security– uprising for food, water, and supplies (sic)
- Governor did not allow for the evacuation of hospitals and now won't help
- Uprising of refugees" (p. 287)

Attention aux évacuations vers des situations encore pires

"Graham [CEO] said the evacuation at Methodist were completed late on Friday, September 2. He also stressed that mid-way through the evacuation, he learned patients who were triaged to the New Orleans Airport were not receiving adequate care. He began withholding patients who were supposed to be taken to the Airport because Methodist was in a position to provide them with better care. He cited this as primary "critical issue" – the evacuation of patients to location unable to provide medical care. Coffey [CEO Chalmette Hospital] added that Chalmette doctors who went to the New Orleans Airport to offer their service were turned away by DMATs [Disaster Medical Assistance Teams] who said they were not credentialed in the NDMS [National Disaster Medical System] physician database." (p. 287)

Aéroport : improvisation hors-cadre

Le rapport est totalement dans l'idée que les plans n'étaient pas adéquats. Le vrai sujet aurait été de s'interroger sur le fonctionnement hors-cadre. Mais les analystes n'y sont pas prêts culturellement. L'observation des faits est intéressante, l'analyse est en retard d'une guerre.

"The medical operation at the New Orleans Airport was chaotic due to the lack of planning, preparedness and resources." (p. 287)

Un gigantesque hub à deux niveaux

"After patients were evacuated from medical facilities, most were taken to the New Orleans Airport, which served as a hospital for the sick, a refugee for thousands, and the

hub of medical evacuations and airlifts. There were two separate missions at the airport. The first was attending to the medical needs of evacuees and the second was processing evacuees not needing medical attention. […] evacuees who needed medical treatment were triaged, treated, and prepared for transports. People not requiring medical (p. 287) care were processed and prepared for transport to shelters in other states by commercial aircraft. In total, over 21,000 displaced persons not requiring medical care were evacuated.

"*Overnight, we turned New Orleans' airport into the busiest helicopter base in the entire world. At any given time, there were at least eight to 10 helos off-loading on the tarmac, each filled with 10 to 40 survivors at a time, with 10 circling to land… It was a non-stop, never-ending, 24-hour-a-day operation*", said Dr Hemant Vankala, a member of the Dallas DMAT [Disaster Medical Assistance Teams] deployed to the New Orleans Airport. (p. 288)

Confusion, chaos, improvisation, patients sans dossier, matériels incompatibles

"Medical patients arrived by truck, bus, ambulance, and helicopter with little or no information or records about their conditions. The medical personnel at the New Orleans Airport were challenged by the sheer number of patients and the lack of information about patient medical histories. […] The flow of patients was constant, and it is estimated the entire medical operation at the New Orleans Airport treated approximately 3,000 patients who were eventually evacuated by military aircraft to other facilities. Some DMATs [Disaster Medical Assistance Teams] believe the number was much greater – as high as 6,000 to 8,000 patients". (p. 288)

"Despite the treatment and evacuation of thousands, the medical operation at the New Orleans Airport was chaotic due to the lack of planning, preparedness and resources.

FEMA officials did not conduct an adequate assessment of the situation before deploying DMATs [Disaster Medical Assistance Teams]. Upon arrival, many teams were confused about where to place assets and how to integrate into the existing operation. Many DMATs arrived before their cache of supplies, limiting their ability to do their work. According to Vankawala [a member of the Dallas DMAT], medical personnel were operating with a limited amount of supplies and a generator with only partial power. "*All we could do was provide the barest amount of comfort care. We watched many, many people die. We practiced medical triage at its most basic – black tagging the sickest people and culling them from the masses so that they could die in a separate area*", Vankawala said.

TX-1 [Texas] and TX-4 DMATs, which were among the first to arrive, had equipment that was not updated and could not link together other critical equipment, such as ventilators. Similarly, one team member from OR-2 DMAT [Oregon] observed "*five different models/brands of glucose monitors, all using their own proprietary test strips that weren't interchangeable […]*".

OR-2 DMAT reached the conclusion that, "*there didn't appear to be a clear plan for dealing with the approximately 25,000 evacuees who arrived at the airport. (p. 288) There was insufficient food, water, and sanitation. One team member said evacuees were being taken from a dehumanizing experience (flooding and rescue) and placed into an equally dehumanizing environment at the New Orleans Airport*." (p. 289)

Effondrement des communications

"Hospital and VAMC [Department of Veterans Affairs Medical Center] Emergency Plans did not adequately prepare for communications needs". (p. 290)

"These hospital and VAMC emergency plans lack a clear communications section, often leaving unanswered questions about what communications capabilities are in place,

who is responsible for the equipment, and how to respond if power is lost. As a result, Gulf coast medical facilities were left without appropriate equipment or a proper understanding of how to implement an effective emergency communications plans" (p. 291)

"Satellite phones worked sporadically and only when outside". […] "In the days following Hurricane Katrina, Gulf coast hospitals and VAMCs were responsible for hundreds of patients, some of whom were in critical conditions. Without the necessary communications capabilities, these facilities were almost completely isolated from first responders and the outside world. […] On October 20, Stephens [Director of the New Orleans Health Department] told the Associated Press, "*Anything that could go wrong in communications went wrong*". […] *Immediately following Hurricane Katrina, cell phones and landlines were not working, blackberries were not dependable (and in some cases, unavailable), and satellite telephone capabilities were not sufficient.*" […] Stephens said these communication failures "*weren't anticipated at all*". (p. 292)

"From lack of equipment, to inoperability, to failure to program satellite phones, communications proved to be one of the greatest obstacles to the Hurricane Katrina medical response. Critical time was wasted. And energy that should have been spent treating patients was instead spent on repeated, and often unsuccessful, attempts to communicate". (p. 294)

Établissements de personnes âgées

On mesure, sur ce front aussi, l'ampleur de la tâche. 19 établissements évacués avant l'impact, 32 après le passage du cyclone. Et le danger de basculement dans le gravissime : l'un des établissement ne fut pas évacué, 35 résidents ont péri.

"Before Hurricane Katrina's landfall, 19 nursing homes evacuated their residents. After the flooding in New Orleans, an additional 32 nursing homes evacuated. One nursing home, Saint Rita's, did not evacuate at all, and 35 residents died. Overall, it is estimated that 215 people died in New Orleans nursing homes and hospitals as a result of Katrina and failed evacuations" (p. 294)

On relèvera avec intérêt des comportements contradictoires.
Ceux de la fermeté, et l'on est brutal au besoin dans l'information.

"Michael Ford is CEO and owner of three nursing homes in the New Orleans area. […] Ford received notice of the mandatory evacuation for Plaquemines Parish on the Saturday before Katrina made landfall. Jesse St Amant, the OEP [Office of Emergency Preparedness] Director for Plaquemines Parish, declared the evacuation at 9:00 a.m. on August 27 and said, "*If they don't leave, I tell 'em they're going to die in place*". Despite the difficulties moving patients for Hurricane Ivan, Ford listened to St. Amant and evacuated his nursing homes in Plaquemines." (p. 294) […] Ford decided against evacuating Metairie, thinking it would withstand the storm. Subsequent flooding, however, forced him to evacuate 115 patients." (295)

Ceux qui se font fort de passer à travers le Perfect Storm annoncé, en s'appuyant sur leur expérience… Mais on notera que, dans le cas de la résidence Saint Rita (sic, nom du cyclone suivant Katrina !), les rumeurs qui ont couru dans les médias n'étaient pas fondées : il n'y a jamais eu de personnes âgées attachées à leur lit, et abandonnées à la furie des flots…

"The night before landfall, Ford had a phone conversation with Mabel Mangano who co-owns St. Rita's Nursing Home with her husband. "I'm staying", she told him. Media reports indicate that the Manganos were so confident about the safety of St. Rita's, they invited staff, friends, and relatives to use it as a shelter.

The Manganos and their 78 patients remained in the nursing home throughout the storm, and like many in New Orleans, thought they were safe after the hurricane passed. But the floodwaters began to rise – eight to nine feet in 30 minutes – and the Mangano's grandson swam out and brought back a boat. They began putting patients on mattresses floating like rafts.

On September 13, the Manganos were charged with 34 counts of negligent homicide. Attorney General Charles Floti's September 14 press release stated the "charges stem from Mable Mangano and Salvador Mangano, Sr.'s alleged failure to evacuate St. Rita's Nursing Home, contrary to the facility'owns evacuation plan and in violation of the St. Bernard Parish's mandatory evacuation. Additionally, subsequent to the mandatory evacuation order, authorities offered to send two buses and drivers to evacuate residents from the facility and he Manganos allegedly declined this offer".

The News-Star, a Monroe, Louisiana newspaper, says despite these charges, "the Manganos did not abandon St. Rita's during the flooding. Nor did they seal the fate of their elderly residents by strapping them to their beds before leaving, as widely reported. They worked alongside their staff and a few Good Samaritans during the frantic rescue effort…" (p. 295)

Informations sur les patients : la nouvelle frontière informatique

La sécurisation informatique est depuis longtemps traitée comme une dimension capitale du "business continuity" dans des domaines comme le secteur bancaire. Le cas de La Nouvelle-Orléans montre que c'est aussi une dimension d'importance désormais critique en matière médicale. Cette nouvelle frontière suppose de nouvelles aptitudes en matière de planification – comme cet hôpital qui parvint à transférer hors de la zone les dossiers de 50 000 patients. Et de nouveaux moyens en cas d'accueil de populations déplacées s'il faut recréer à partir de zéro des dossiers informatiques : à l'Astrodôme de Houston, qui accueillit de très nombreux réfugiés de Katrina, on s'équipa de 80 ordinateurs pour enregistrer les 8 000 patients reçus et leur constituer des dossiers.

"Lack of electronic patient medical records contributed to difficulties and delays in medical treatment of evacuees" (p. 295)

"As Hurricane Katrina tore through the Gulf coast region, it destroyed millions of pages of paper files and patient medical records in doctor offices, clinics and hospitals. Thousands of patients displaced from the region by the storm lacked medical records and were forced to depend on memory and knowledge of their medical history, allergies and other important information. (p. 295)

Kindred Hospital in New Orleans was one of the few facilities in the Gulf coast with electronic patient medical records. When Kindred evacuated 54 patients following Katrina, the hospital was able to send patient's medical records electronically to other Kindred operated facilities in Baton Rouge and Houston where patients had been transferred. Additionally, Kindred was able to print and mail hard copies of a patient's electronic medical history for those who were evacuated to non-Kindred facilities.

[…] all medical files and documentation made regarding the treatment and medical attention provided to evacuees in the Superdome were lost. This contrast sharply with how patients' medical information was handled at the Astrodome in Houston. Thousands of the evacuees at the Superdome and Convention Center were transferred to the Astrodome without any paper or medical files. Volunteers in Houston were tasked with documenting patient information and registering evacuees to create new electronic medical records. The Harris County Hospital District created a large clinic in the Astrodome, which included 80 computer terminals to aid registering patients and recording their medical history and

information. By September 9, records had been created for approximately 8,000 Katrina evacuees.

Additionally, the American Medical Assistance Association (AMA), National Community Pharmacists Association (NCPA), and several other organizations collaborated to launch the KatrinaHealth.org prescription medication network in September. The network is a secure online service to help physicians and authorized healthcare providers access medication and dosage information for Katrina evacuees.

Because VA [Veteran Affairs] has developed an electronic patient record system for its facilities, electronic records for over 50,000 New Orleans VAMC patients were downloaded to tapes and transferred to the VAMC [Veteran Affairs Medical Center] in Houston. The Houston VAMC was able to reconfigure and restore them after the New Orleans VAMC evacuation. The records chief for the South-Central VA Healthcare Network said, "Every single thing on that computer was saved".

La récupération des corps

Trois problèmes sont repérés par la Commission : des retards dans la collecte des corps, car tout le monde est focalisé sur les sauvetages, et que l'on manque de repères pour se lancer dans cette tâche titanesque ; l'émergence d'une vive frustration sur ce sujet non pris en charge ; la durée sur laquelle se prolonge ce problème macabre.

"The lack of coordination among agencies also contributed to delayed recovery dead bodies in the Gulf coast region. […] For days, bodies went uncollected as state and federal officials remained indecisive on a body recovery plan. With state and local officials utterly overwhelmed by the disaster, they were initially more focused on rescuing Katrina's survivors than recovering dead bodies. By September 5, inaction was causing frustration." (p. 299)

"Body recovery was an enormous task that took several months to complete". (p. 299)

Un autre univers que celui des urgences et des exercices conventionnels

Le plus important, et c'est un colonel qui est cité, est de disposer de responsables en mesure de s'adapter à la situation, et quelle que soit cette situation. Le témoin souligne que cela est difficile à simuler et pratiquer. Sans doute, mais c'est pourtant l'exigence d'aujourd'hui. « Never prepare to fight the last war »[57].

"Deployment confusion, uncertainty about the mission assignments, and government red tape delayed medical care" (p. 300)

"*Coordinating all of these agencies isn't a simple thing and [is] very difficult to practice. We sit down and do tabletop exercises where we go over who's going to do what, but a disaster of this magnitude is something that is very difficult to simulate or really practice. So, we rely on really well-trained, capable people that can adapt and adjust to whatever the situation is to get the job done*" Colonel Richard Bachmann, US Air Force". (p. 300)

<u>Le système explose, il réagit à la complexité par la bêtise bureaucratique</u>

"At one point, a frustrated member of the CDC Division of Emergency Operations wrote: "***The approval process for a bottle of aspirin seems to be the same as for a 500 bed hospital***" (p. 300)

---

[57] Vidéo pédagogique. "Complexity Crises – Never Fight the Last War", Mike Granatt, A Partner of Luther Pendragon, London ; Visiting Professor, University of Westminster Previously: Chair of the national Media Emergency Forum, Head of the Cabinet Office Civil Contingencies Secretariat, talking to Patrick Lagadec, 2004.

"From confusion about the mission assignments and deployments, to broader misunderstanding about command structure, coordination was undoubtedly an obstacle to the Gulf coast medical response." (p. 300)

Déploiement : illisible

"Hundreds of e-mails were sent from medical first responders to government officials expressing confusion and frustration over their deployment order" (p. 300)

Mission : illisible ; l'exemple emblématique du navire-hôpital que l'on ballotte faute de mission clarifiée, à 700 000 $ la journée

"As late as September 22, evidence of confusion remained about who was in charge of what aspects of the response" (p. 301)

"Clarity about missions was also lacking in the medical response to Hurricane Katrina – as evidenced by the lack of planning for the United States Navy Ship (USNS) Comfort. The USNS Comfort is a medical treatment facility with a primary mission of supporting medical needs for the military and serve as hospital facilities as part of a humanitarian effort. It has 1,000 bed capacity with 80 beds designed for an intensive care unit and 12 operating rooms. […]

Originally destined for New Orleans to provide medical care to storm victims, the Comfort was redirected on September 9. "*The Comfort is now headed for Pascagoula, Miss due to the lack of a medical mission in NO. Do not have anticipated arrival at that site, but SOC [sigle non répertorié…] will advise when they get the information. Decision has been made that two cruise ships will now be used to house state workers*" (p. 301) [e-mail CDC to CDC]

"An e-mail exchange between HHS [Dpt of Health and Human Services] employees states, "*USNS Comfort docked today in Pascagoula. I listened in to most of the conference call and nobody could seem to think of a mission for them. State Health Dpt was clear that they had nothing at this time*" (p. 301)

Edifiant : même entre dirigeants, on n'y comprend plus rien

"On September 2, the Special Assistant to the Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs, Jon G. Ferko, wrote McHale [Assistance Secretary of Defense for Homeland Defense] saying Blanco was withholding medical supplies until she received President Bush's word Louisiana would be reimbursed. The e-mail to McHale says:

Sir,

Some information that I thought you should know:

My brother is on the ground the health and human services command center in Baton Rouge. He says the situation is 'grave' – he and his team are working desperately to save lives without medical supplies – he said he doesn't have a bandaid.

His team spoke with the Governor of LA and she refuses to release ANY amount of funds for supplies until POTUS [President of the US] assure her of reimbursement. The team down there does not know who to work through to release funds – and this is the federal command team.

I felt that you should have this info – my brother actually called home in tears because they can't do anything to stop the loss of life…" (p. 302)

Conclusion

"Thousands of lives were saved, a tribute to the medical professionals and volunteers who worked around the clock under enormously grueling conditions. […] Those numbers

could – should – have been even greater. It wasn't a lack of effort that hindered their success. It was a lack of planning, lack of initiative, and lack of response. […]

In all, an estimated 215 people died in New Orleans nursing homes and hospitals as a result of Katrina failed evacuations.

Compounding problems for medical responders was poor communication and coordination. So poor, in fact, that at times, the only way to receive information was through television. " (p. 302)

L'HÉBERGEMENT ET LE RELOGEMENT D'URGENCE

La FEMA n'avait ni la puissance, ni la vitalité pour affronter un désastre de cette envergure.

> "Long-standing weaknesses and the magnitude of the disaster overwhelmed FEMA's ability to provide emergency shelter and temporary housing" (p. 311)

Plus d'un million de personnes sont à accueillir d'urgence, 44 états sont concernés, il n'y aura pas de retour rapide comme cela se fait toujours en cas de cyclone habituel. Le recours aux moyens conventionnels, tels les mobil homes, se montre rapidement illusoire, provoquant une touchante consternation au plus haut niveau de l'Exécutif, sur le mode : "vu nos moyens industriels de production, on en a pour plus de trois ans et demi avant de voir arriver les derniers exemplaires".

> "*Scooter: Please see below. The trailer idea is worse than I originally thought. Per the data below, the last batch of the trailers that we are now purchasing will be coming off the production line in approximately 3.5 years.*" (p. 311)
>
> E-mail from Neil S. Patel, Staff Secretary to the Vice President, to Charles P. Durkin, Personal Aide to the Vice President (apparently destined to Chief of Staff J. Lewis "Scooter" Libby, Jr.), September 9, 2005.

Quelques éléments : lorsque le système de réponse se fracasse sur la difficulté

Constat récurrent et élémentaire : un système, soudain confronté à un saut quantitatif majeur dans les difficultés à traiter, voit rapidement le mal s'étendre à tout son fonctionnement. Il ne visualise plus le théâtre d'opérations dans son entier, il se heurte à des dynamiques qu'il ne peut plus contrôler, ses solutions habituelles apparaissent dérisoires et on en rit à l'extérieur, on accumule les problèmes d'organisation…

> "Within a month, 44 states had played a role in sheltering the evacuees from Hurricane Katrina and Rita." (p. 311)
>
> "As FEMA and state officials learned form the Hurricane Pam exercise, temporary housing was an area of weakness. " (p. 312)
>
> "Out of human nature, evacuees tend to go to the most convenient and familiar shelter they can find, even though it may be inadequate. A database could be helpful resource for planning and providing emergency public information. Similar initiatives have been proposed previously during the Cold War as part of civil defense, such as Crisis Relocation Planning." (p. 313)
>
> "FEMA's strategy of ordering 200,000 trailers and mobile home shortly after the storm was blind to the nation's manufacturing capacity of 6,000 units per month." (p. 314)
>
> "FEMA has used direct payments to evacuees to provide rental assistance to more than 500,000 applicants, totaling more than 1,2 billion. Unfortunately, many displaced households received their initial rental assistance before receiving mailed guidance and did not use this assistance for housing, but instead used it to meet other disaster-related needs. Although FEMA has shown flexibility by allowing those individuals to be eligible for additional rental assistance, use of a voucher system similar to the one administered by HUD [US Housing and Urban Dept] could have prevented this mistake. In this case, FEMA failed to take full advantage of HUD's expertise and perspective on large-scale housing challenges, such as the agency's experience with voucher programs." (p. 315)

Ruptures

> "Despite this Herculean effort, state officials feel there has been a lack of coordination within the interagency community causing delay in relocating and housing people. Although federal government has shown some ingenuity in coming up with unique solutions such as lodging on cruise ships, and orchestrated the largest mobilization of temporary housing units in history, both of these solutions have proven inadequate.
>
> Carwile, the Mississippi FCO [Federal Coordinating Officer] noted the need for taking a new look at housing solutions:
>
> > "*In Mississippi, while temporary housing has been provided in numbers far exceeding any previous efforts, this success is obscured by the overwhelming need and an exceptionally long period of time that people remain in shelters. New methodologies must be examined and implemented to take care of Americans in need of humane housing while a catastrophic event." [Hearing, December 8, 2005].*
>
> *The devastation caused by Hurricane Katrina was heartbreaking enough for the people who lost their homes. Sadly, however, the days and weeks and months that followed provided little relief. The government plans for their shelters were far from adequate*." (p. 315)

Derrière l'héroïsme des Coast Guards, juste après le traitement des urgences absolues, c'est un océan d'impuissance, qui s'installe dans le temps long. C'est à la FEMA de prendre en charge cet impossible défi. Et la FEMA jouera ce rôle qui semble lui être attribué : celui de bouc émissaire, paratonnerre pour un système qui ne peut plus répondre aux chocs de notre temps. Grâce à son incapacité générale, et en dépit d'efforts herculéens – sans doute invisibles au regard de l'immensité de la tâche–, elle a tenu à merveille ce rôle de paravent.

Il convient de sortir de la posture de condamnation, pour prendre à bras-le-corps les vrais enjeux des crises hors-cadre – qui jettent les acteurs sur un théâtre d'opérations n'ayant plus grand chose à voir avec ceux pris comme hypothèse implicite dans nos modèles de secours-hébergement-reconstruction. La question stratégique n'est pas de savoir à quel point la FEMA s'est montrée incapable, mais d'avoir le courage intellectuel et de leadership de mettre à l'agenda la question des crises non conventionnelles. Entre autres sur cette dimension des grandes transplantations de populations, dislocations de groupes humains.

Même s'il est infiniment plus commode de s'en prendre à la FEMA – et surtout de la maintenir en son état pour qu'elle puisse encore servir à l'avenir.

LOGISTIQUE ET CONTRATS

Le constat est toujours le même, peu importe le sous-territoire examiné. Ici, en matière de logistique : le saut quantitatif pulvérise le système, les mécanismes de coordination explosent. Des logiques chaotiques submergent les beaux ordonnancements prévus pour les urgences conventionnelles – les sauveteurs en arrivant eux-mêmes à devoir « piller ». L'essentiel n'est pas d'aligner des litanies de consternations, mais bien de voir que, si l'on en arrive à de tels relevés, c'est qu'il y a rupture conceptuelle. En rester au relevé méticuleux ne ferait que préparer d'autres débâcles. Des logiques nouvelles sont à inventer, d'autres acteurs à intégrer. Mais le plus dur est dans le premier pas, qui suppose de faire son deuil :

- De la garantie, qu'en cas de problème, les pouvoirs publics seront immédiatement présents et en mesure de faire des miracles. Michael Brown est à écouter avec beaucoup d'attention lorsqu'il dit que, si tel est le message, alors il va falloir une discussion sérieuse sur la mission des pouvoirs publics en cas de désastre hors-cadre. Ou les responsables du Mississipi, quand ils disent que durée de l'autosuffisance de sécurité à prévoir est d'une dizaine de jours : on est loin des 2-3 jours, évoqués parfois, mais avec la plus grande prudence, tant le sujet est tabou.
- Des beaux plans d'antan, propriété d'un bureau fier de ses prérogatives et de ses dogmes, à l'abri de ses frontières, protégé par la garantie qu'il ne saurait être tenu responsable si d'aventure les événements ne respectaient pas les bornes du raisonnable. Nous ne vivons plus dans ce monde, ancré dans les schémas du début du XXe siècle, arc-bouté sur l'idée que plus c'est sérieux plus il faut remonter le problème dans les étages hiérarchiques. Plus qu'un Grand Quartier Général comme en 1914, la logique chaotique appelle des modes de fonctionnement d'un autre ordre de complexité. Certes, nos cadres intellectuels sont à la peine pour penser et agir autrement…

Un système débordé…

"FEMA logistics and contracting systems did no support a targeted, massive, and sustained provision of commodities." (p. 319) "*Hurricane Katrina was beyond the capacity of the state and local governments, and it was beyond the capacity of FEMA. It was the largest natural disaster ever to strike the United States – 92,000 square miles [238 000 Km^2]. Logistics were falling apart*" – Michael Brown, FEMA Director (p. 319)

"Katrina overwhelmed the Federal Emergency Management Agency (FEMA) management and overloaded its logistics system. Response and relief personnel had little visibility into available federal assets and resources. The process for requesting assistance could not support the volume of requests, and the technology supporting that process proved inadequate. Federal, state, and local officials requested assistance outside existing channels with little coordination and communication" (p. 319)

Un système public qui se bloque, des intérêts privés qui cueillent l'opportunité

"On October 21, New Orleans Mayor Ray Nagin complained about the time-consuming amount of federal oversight accompanying the federal dollars going to contracts and local governments. He said

'*the money is sitting in the doggone bank… We can't use it, and as soon as they gave us the money, they sent a team of auditors and said 'if you spend this money, we'll be watching you real close… So we're gun shy about how we use this money'*. And

'*we just got these huge multinational companies that are using the shield of , 'We've got to work quick', [rather than] trying to find local contractors'*. (p. 319)

Stupéfaction : quand les sauveteurs doivent se mettre à « piller »

Rep. Chip Pikering said "*most MRE [Meal Ready to Eat] should have been closer to the storm*". (p. 320)

"Rep. Gene Taylor pointed out the provisions were too far away from the FEMA team, questioning

> *what part of the FEMA plan envisioned that the first responders in Hancock County and in much of the Mississippi Gulf Coast would have to loot the local grocery store and loot the local Wall-Mart in order to feed themselves, would have to loot the local Wall-Mart in order to have a change of clothes? What part of your plan was that?*" [27 September 2005] (p. 320)

Mais il ne faut plus ni mentir, ni se mentir

Michael Brown ouvre une question capitale : ne pas laisser espérer une intervention instantanée des grands services d'état, ils ne peuvent faire des miracles.

"Brown, however, strongly rejected the contention of having relief items in the immediate impacted areas, saying expectations must be realistic:

> "*The last thing I'm going to do is to put equipment or manpower in place where they themselves become victims and then cannot assist the people they are there to assist. You cannot, you cannot physically – I don't think you can do it statutorily or any other way – say to any victim in this country that the minute you come out of your (p. 320) abode, your home, your shelter, whatever it is, that the Federal Government is going to be there with a meal ready to eat for you. That is an unreasonable expectation. […] And that's why the FEMA plan, that's why the basic emergency management system says you should, as an individual, take personal responsibility and be prepared to be on your own for perhaps up to 2 or 3 days. If Congress expects the Federal Government to be able to supply every individual food and water immediately following a catastrophe or a disaster, then this committee in Congress needs to have a serious public policy debate about what the role do FEMA and the Federal Government is in disasters*". (p. 321) [Sept. 27, 2005]

Ne pas en rester à l'idée d'une autosuffisance de 2-3 jours… : 10 jours, c'est désormais la référence imposée par l'expérience Katrina

Il faut bien prendre la mesure du propos. Il est déjà perçu comme inacceptable, dans maints pays, de suggérer que les citoyens pourraient envisager une autonomie de deux jours pour mieux libérer les services de secours et d'appui en cas de catastrophe, en laissant à ces derniers la liberté de manœuvre pour s'attaquer aux grands problèmes stratégiques – la remise en fonctionnement des artères vitales du pays. L'expérience Katrina montre que ces timides avancées –déjà elles-mêmes quasi-taboues[58]– ne sont pas du tout à la mesure des réalités à traiter. Le vrai délai d'autonomie à prévoir, c'est la dizaine de jours.

"Mississippi officials had to deal with shortages of commodities for the first nine to ten days after landfall." (p. 321)

---

[58] L'idée fut mise en avant par le rapport Nicolet, et ce fut sans doute là une première, à la suite de la destruction du réseau électrique du Québec en 1998. « Lors de la phase de préparation, un effort spécifique d'éducation de la population doit être consenti afin que celle-ci comprenne qu'il lui revient d'assurer pour une période minimale son autonomie en cas de sinistre. Des objectifs quantifiés illustrant cette préoccupation pourraient être proposés, comme une autonomie de subsistance de trois jours, mise en œuvre par chaque citoyen et applicable en toute période ». *Pour affronter l'imprévisible – les enseignements du verglas de 98* – Rapport de la Commission scientifique et technique, Les Publications du Québec, 1999, p. 236.

Les pathologies bureaucratiques

Réductions d'office de toute demande

> "Federal Coordinating Officer (FCO) Bill Carwile speculated the shortages were the result of an overly centralized logistics system" (p. 321)
>
> "According to the Director of the Alabama Emergency Management Agency […] In the days before Katrina made landfall, when officials submitted commodity requirements for Alabama for items such as water, ice, MREs [Meals Ready to Eat], these requests were unilaterally reduced by FEMA officials – often so reflexively that it appeared to be part of standard FEMA procedure." (p. 321)

Impuissance technique

En matière de suivi des expéditions, on mesure ici l'écart avec les grands opérateurs privés, type FEDEX.

> "It appeared FEMA did not have the ability to track commodities within its own logistics system" (p. 321)

Travailler à partir du local

À nouveau ici un thème de fond. Alors que le réflexe est de centraliser à la mesure de la gravité de l'événement, on commence à poser la nécessité d'une action à partir du terrain.

> "*FEMA's logistics program is broken and needs to be fixed. … I can say with certainty that federalizing emergency response to catastrophic events would be a disaster as bad as Hurricane Katrina*", [Florida] Governor Jeb Bush testified. "*If you federalize, all the innovation, creativity and knowledge at the local level would subside*". (p. 322)

Ruptures

Saut quantitatif

Trait classique des sauts qualitatifs dans ces crises non conventionnelles : l'événement exige autant de travail, d'investissements, que n fois la somme des séries précédentes. Ici, trois fois le nombre de camions que pour le traitement de *tous* les cyclones 2004.

> "It should be noted FEMA used existing resources, procedures, and staff to organize and conduct a massive civil logistics operation beyond any this country has seen before. Over 11,000 trucks of water, ice, and meals were moved into the disaster region during the month after landfall. This is more than three times the numbers of trucks used during all hurricanes in 2004. FEMA tried, but Katrina's magnitude exposed significant weakness and inefficiencies in the process". (p. 322)

Si tout ne roule pas comme une horloge, tout déraille

En raison de nos logiques conceptuelles et stratégiques, les systèmes sont rapidement dépassés par des initiatives qui partent dans tous les sens. Ou, autre analyse, sans doute plus pertinente, à ajouter aux constats de la Commission : les initiatives que les systèmes au cœur de l'événement vont tenter de lancer seront instantanément comprises comme des anomalies à détruire sur le champ. Le système immunitaire, en quelque sorte, se mobilise pour interdire ce qui pourrait peut-être le sauver. L'initiative non réglementaire ne dispose pas des tampons nécessaires.

> "New Orleans Director of Homeland Security, Col. Terry Ebbert, also said the existing system for requesting assistance does not work during a catastrophic disaster. The system assumes the parish knows what it wants, (p. 323) the state knows what it wants, and both have the communications capabilities to make requests of FEMA. Ebbert said the current

system is a "pull" system in which parishes must make requests to pull an item from the state and federal government. However, the parishes were too overwhelmed and their communications were too degraded to allow this work." (p. 324)

"FEMA officials Scott Wells and Tony Robinson put much of the blame on the state, saying the standard request for assistance process was not working because the state was incapable of analyzing and prioritizing requests. (p. 324).

"According to FEMA officials involved in the response to Hurricane Katrina, the breakdown of a unified command structure at the state EOC level hampered FEMA's ability to meet state and local requests for commodities. Without a unified command, some state and local officials began submitting commodity requests outside FEMA's normal logistics channels. FEMA, in turn, started fulfilling such requests in an "ad-hoc" basis before these requests were properly authorized or logged into its logistics system. When supply requests and subsequent supply distributions were not logged, FEMA could not accurately keep track of the resources it staged at regional facilities. As a result, supplies and equipment were delivered not according to specifications, delivered late, or not delivered at all, and priority needs were not met. " (p. 325)

Sur la piste, mais le saut conceptuel n'est pas fait

La Commission cite Carwile, officiel respecté de la FEMA, qui introduit l'idée d'environnement chaotique, et accepte l'idée qu'il faille sortir du cadre, tout en gardant l'équilibre avec la nécessité de suivre plans et procédures. On sent qu'il est sur la piste. Il reste à penser les ruptures à introduire, sans bien sûr mettre la demeure en péril.

"According to Carwile [Federal Coordinating Officer] "*in any operation, particularly in a chaotic environment, there needs to be a balance between 'going outside the system' and following a plan and a procedure*". Carwile suggested "*there needs to be a well-disciplined, systematic approach based on a solid plan that is sufficiently flexible for a variety of situations. Experienced personnel know where the pitfalls are and can make decisions where flexibility is required. Doctrine, policies, training, and exercises should be developed that meet the needs of a trained and ready workforce.*" (p. 326)

« De quoi s'agit-il » : sortir du cadre de représentation automatique – paralysant

Bel exemple pédagogique, rapporté par Michael Brown : tout le monde était focalisé sur les repas prêts à consommer, mais la vraie question n'était pas là. C'était d'avoir de la nourriture et, si on pensait plus large, on pouvait songer à mobiliser d'autres acteurs : les grands distributeurs.

"Brown testified: "*we were too focused on meals ready to eat. The issue was food, not the MREs. So we came up with what we thought was this brilliant idea that would utilize Wall-Mart or some grocery distribution system because they are accustomed to going to these 7-Elevens, [and other] convenient stores, to replenish them all the time*" (p. 326)

Systèmes en panne

Ils n'ont pas de doctrine, sont perdus, compensent en s'embourbant dans des conférences téléphoniques… C'est d'ailleurs là un piège classique : si l'on veut perdre une cellule de crise qui n'a pas été suffisamment entraînée à l'utilisation de la téléconférence, on lui offre une installation de ce type. Les cellules passent des heures à tenter de se comprendre, les discussions se font de plus en plus techniques, le micro-management triomphe, on perd de vue toute stratégie…

"According to Carwile [Federal Coordinating Officer], over the past four years, there has been no operational doctrine developed by FEMA. He said, as a consequence

> "*There is no clear understanding of the responsibilities of each level (Washington, the Regions, and deployed Emergency Response Teams) and how they are to interact. This lack of operational doctrine results in unacceptable levels of overlap, double and triple ordering of resources, and long video teleconferences and conference calls [which can] disrupt field operations*". (p. 326)
>
> Carwile believes "well-understood and defined operational methodologies based on doctrine would minimize the need for lengthy conferences and would achieve other efficiencies". (p. 326)

L'excellence du privé

Une culture s'impose : d'abord on fait, on posera les questions ensuite. Un mot domine : flexibilité. Le centre de gravité est dans l'accomplissement du service, la conformité n'est pas mise au-dessus de tout, y compris de la survie de l'organisation.

> "Rep. Bill Shuster pointed out the private sector provides the best relief model and, while government agencies such as the DOD are excellent with logistics, "*some of our private companies… are even better and our military learns from [these companies because they] exactly what's in a truck. They know exactly where it's moving*".
>
> For their part, private sector firms expressed the need for a get-it-done-and-ask-questions-later mentality. The director of Business Continuity Global Security for Wal-Mart [Jason Jackson] said "*flexibility in our plans, flexibility in our structure, and flexibility of our Associates is paramount to success*". Southern Company's plans [electricity] provide "*for flexible and decentralized authority to make decisions as close as possible to the disaster." They demonstrated creativity in helping restore fuel service to Chevron pumps, in helping expand their communications system to assist other companies, and in the way they used their "family services plans" to provide emergency services to employees*". (p. 327)
>
> "Local officials turned to the private sector. "*Once we started seeing that we were going to have this enormous influx of material, we knew that there was no one better in the world for distribution and collection than Wal-Mart Corporation. So we made some calls. And they immediately sent down some folks. And they showed us how to arrange a warehouse and they made it spin like a top*", according the Mayor of Fayetteville, Arkansas, Dan Coody. (p. 328)

Des systèmes d'information sous-dimensionnés, et dépassés

Cela va devenir un problème de plus en plus essentiel en gestion des grandes situations de crise : la puissance et la robustesse des systèmes de traitement de l'information.

> "FEMA'S Information Technology Systems are unable to support large-scale logistical challenges"
>
> "The technology used to manage FEMA's logistics system may be partly to blame. […] A recent DHS OIG [Office of Inspector General] report found FEMA's computers were overwhelmed during the 2004 hurricane season, which hindered disaster-recovery efforts, delayed emergency supply shipments, and put emergency-response personnel at risk." (p. 327)

Contrats : défaut de préparation, bunkerisation bureaucratique croissante

On remonte tout en hiérarchie, et le système se bloque. Dans nos systèmes complexes, et notamment pour tous ceux qui traitent d'urgence et de crise, il faudrait faire des audits de pertinence des systèmes managériaux – y compris pour les directions des achats et des contrats. Ces administrations d'appui ne peuvent se contenter de se mettre dans une position de blocage : si elles posent trop de difficultés injustifiées, elles doivent être considérées, elles

aussi, comme responsables des échecs et des retards, avec tout ce que cela peut inclure en termes de vies humaines non sauvées.

"The failure at all levels to enter into advance contracts led to chaos and the potential for waste and fraud as acquisitions were made in haste" (p. 329)

"By the end of September, it was reported that 80 percent of the contracts – and half of the $3.2 billion spent – had been awarded without full and open competition." (p. 330)

"Prior to Hurricane Katrina, the OIG [Office of Inspector General] had repeatedly cited as a major challenge the lack of consistent contract management for large, complex, high-cost procurement programs." (p. 332)

"In the past, the FCO [Federal Coordinating Officer] from Region VI [région sud] was able to add individuals in the field. With Katrina, however, state officials had to send the request to FEMA headquarters, which has become, some say, "gridlocked". Further, Louisiana state and local officials […] said the focus seem to be shifting from the local FCO to FEMA headquarters and becoming more bureaucratic in the process". (p. 333)

Controverse sur les contrats de déblaiement :
C'est l'opposition entre efficacité immédiate (préférence aux grandes entreprises extérieures à la zone), et intelligence de reconstruction (préférence à l'économie locale)

"Numerous public officials have complained about the small number of local firms given relief contracts, particularly with regard to debris removal". (p. 333)

"Brown suggested the scale of the disaster and the complexity of the response require a large firm's expertise:

"*Debris is a large issue. Debris is one of those issues that is fraught with local politics. It's fraught with fraud, waste and abuse [and] in cleaning up debris in a situation like Katrina, you really have to have experts overseeing that global perspective because you have hazardous waste. You have the whole issue of private property versus public property. … So I would caution us about going down a path that says we're going to have all locals do it. I know, in my subdivision, the local garbage folks are very adept at picking up my trash twice a week, and they're pretty good about hauling out debris after a storm or something. But in the kind of debris removal we're talking about in Mississippi, Alabama and Florida from last year and this year, you really need to have a substantial company overseeing that, to not only protect the taxpayers, but to make sure it's done right*." (p. 334)

"Later Brown said, "*in a small town that's hit by a tornado and you have to clean up 45 blocks, city blocks, that's one thing. Here, where you're cleaning up entire cities, it's a different issue*". (p. 334)

"Rep. Pickering noted

"*Congress wrote the Stafford Act to maximize the impact of federal dollars by giving preference to local contractors strengthening the damaged economy and providing jobs to communities and victims of the disaster… Mississippians have the ability, capacity and personal incentive to do this work. We want to rebuild and restore our home state, and these federal contracts will help our economy more through local contractors than sending the money to out-of-state corporations*" (p. 335)

"Current federal policy discourages local government from assuming responsibility for debris removal". (p. 335)

"In response to these concerns, FEMA plans a two-pronged approach. First, FEMA will competitively award multiple five-year technical assistance contracts to small disadvantaged businesses for recovery work in the Gulf states, with evaluation preferences keyed to the location of both the prime contractor and subcontractors in the affected areas. Second, FEMA plans full and open competition for multiple five-year contracts to provide

technical assistance support on a national basis for disaster response and recovery. Under this competition, FEMA will require that these prime contractors meet significant small business subcontracting goals, including the preference for local businesses as provided under the Stafford Act." (p. 335)

[…] "Both strategies will emphasize the importance of using local businesses, a critical piece of a successful economic recovery in disaster-ravaged area." (p. 335)

"Nevertheless, Carwile [Federal Coordinating Officer], testified "*the Public Assistance program provided under Section 406 of the Stafford Act is far too cumbersome and time consuming in terms of getting funds through the sates down to the impacted communities" and "could be totally revamped…*" He said, "*the program is one of the most difficult and contentious aspects of disaster recovery", and "the entire issue of Federal reimbursement for debris removal should be addressed in a comprehensive manner*". (p. 336)

Les problèmes pour les entreprises privées qui acceptent d'aider

Les situations d'urgence ont toujours été vues comme des territoires à prendre en charge par le secteur public. En raison de sa puissance et de son savoir-faire, le secteur privé est de plus en plus appelé à intervenir. Encore faut-il avoir réfléchi à cette implication pour éviter de perdre sur tous les tableaux : un secteur public plus que rétif, un secteur privé rapidement découragé (avec au passage éventuellement quelque intervenant privé de circonstance, disposant de bons appuis, ou capable de tirer profit d'une situation d'impuissance et de profond désarroi pour jouer les profiteurs de crise aux dépens des victimes…). Les nouveaux horizons des crises doivent conduire à des réflexions très novatrices sur ces questions. [59]

"Attracting emergency contractors and corporate support could prove challenging given the scrutiny that company have endured" (p. 336)

<u>Le recours au privé</u>

"When federal agency resources were overwhelmed and existing contractors unable to meet the huge demands created by the storm, federal officials turned to the private sector for assistance. In an effort to meet pressing needs by any means possible, federal officials looked to alternative sources for food, transportation, and housing. Many of the firms approached by agency officials had never contracted previously with the federal government. Housing was one resource in short supply. Officials considered a variety of options to shelter victims of first responders, and approached a number of cruise ship operators." (p. 336)

<u>La réactivité du privé</u>

"According to Carnival Cruise Lines representatives, on Wednesday, August 24, federal officials contacted the company regarding chartering ships. Carnival found this unusual given that the firm had never served as a federal contractor. "We were watching just the total devastation, and we felt very strongly that it was a situation where we were in a position to help, and we very much wanted to help", stated Terry Thorton, a Carnival Vice President.

The Military Sealift Command informed Carnival the RFP [Request for Proposal] was being issued. Carnival indicated it wanted to "help" and responded to the RFP. Thirteen ships were potentially available from Carnival and others. Four ships ultimately met the RFP requirements (which included a requirement for medical and pharmaceutical facilities), three belonging to Carnival. Carnival received the RFP at 9 a.m. Friday, and the

---

[59] Jean-Marie Aoust, Gilbert Canaméras, Xavier Guilhou, Claude Revel, avec Elisabeth Auvillain : *Quand ONG et PDG osent*, Eyrolles, 2004.

initial response was due two hours later at 11 a.m. Carnival offered three ships, and negotiated all day with "best and final" offers provided at 9 a.m." (p. 336)

Chiffrage de l'intervention par le privé, action

"Carnival based its bid on projected cruise revenue for six months out, and agreed it would reduce the final bill a refund if, after an internal audit by an independent accounting firm, it was found Carnival earned more than it would have in the cruise market. To make the ships available, Carnival canceled approximately 100,000 existing reservations for which travel agency fees still had to be paid. Carnival makes its profits form ticket sales and "add-ons (drinks, shore excursions, etc.) and not in the "time charter" business, which is a comprehensive package of food, beverages, and activities. In addition, it incorporated taxes into its offer, (p. 336) which will be refunded if it is determined it does not owe taxes under US law." (p. 337)

Déboires sur le front de l'image

"Despite these provisions, numerous public officials and press reports have criticized the arrangement. Attention focused on the ships when FEMA revealed it intended to use them to house first responders. At the time, housing for first responders was in short supply, and FEMA sought out a variety of options. "*I'm not sure that everyone on this panel would have made the same choice that FEMA made, but this was FEMA's choice as to how they wanted to house people*" […] stated Rep. Jefferson." (p. 337)

Un secteur public peu enclin aux remerciements (toujours la culture de la convocation administrative, qui rend bien difficile la mise en réseau un peu confiante)

"When appreciations was expressed by Select Committee Members for Carnival's assistance, Carnival officials replied "*thank you. Because honestly, that's one of the few times that we've really been thanked for the effort*…" (p. 337)

Questions

"The intense public scrutiny could limit the willingness of private sector companies to offer assistance during future disasters. Several firms have expressed the view that the challenges associated with emergency contracting may not be worth the trouble. Finally, unfounded negative publicity harms company reputations. Public sector missions divert company assets from primary missions and could raise questions about whether a company was meeting its fiduciary duty to shareholders. Given the important role the private sector played in all aspects of the response and recovery, any loss of private sector involvement could be critical". (p. 337)

LES ORGANISATIONS HUMANITAIRES
LA CROIX-ROUGE

"But Katrina was bigger than the Red Cross"

On ne sera pas surpris du constat : les organisations humanitaires ont été confrontées à des niveaux de difficultés inédits. Pour la Croix-Rouge, qui a une place essentielle dans le dispositif officiel américain, ce fut une opération 20 fois plus massive que la plus importante intervention jamais réalisée au cours de ses 125 années d'existence – 52 millions de repas servis par exemple.

Les conséquences sont les mêmes que pour les autres acteurs : un système interne dépassé ; une logistique débordée ; des liens avec les autres acteurs qui ne fonctionnent plus comme à l'accoutumée ; la perte des communications ; un environnement illisible : comment opérer lorsque l'on ne sait pas où sont les centres d'hébergement – soit parce que les autorités sont dans la confusion, soit parce qu'ils sont sauvages ? Comment opérer lorsque les partenaires institutionnels sont incapables d'énoncer des lignes un peu cohérentes, par exemple entre l'état et les élus locaux ? C'est là une loi générale, que l'on a vu aussi s'appliquer à l'Armée : il faut opérer dans la confusion et le vide institutionnel, ce qui n'est pas prévu par les plans.

> "Contributions by charitable organizations assisted many in need, but the American Red Cross and others faced challenges due to the size of the mission, inadequate logistics capacity and a disorganized shelter process." (p. 343)

Mais il y a bien plus déstabilisant encore : les principes fondateurs ne fonctionnent plus. Dans les schémas de référence, les organisations en appui n'ont pas à s'installer dans la « zone rouge », à très haut risque. Elles opèrent en périphérie, car il est inutile de mettre en péril des personnels venant en mission humanitaire. Cela ne pose pas de problème dans les situations habituelles. Seulement, ici, on n'était plus en situation nominale : des dizaines de milliers de personnes sont réfugiées et bloquées en zone rouge, là précisément où les règles fondamentales disent que les humanitaires n'ont pas à se trouver. Cette zone rouge n'était plus un champ opératoire limité, bien circonscrit, laissé aux seuls services de sécurité et de secours, à charge pour eux d'en extraire rapidement les victimes. Dès lors, la Croix-Rouge devait-elle rester dans ses schémas ? Et comment réinventer en temps réel de nouvelles références ? C'est le type même de question qu'aurait pu prendre en charge une Force de Réflexion Rapide. En outre, la Croix-Rouge s'est aussi vue interdire l'accès à la zone par les forces de sécurité.

Bien sûr, ce type de décalage éclate au grand jour, et vient alimenter une vive discussion sociale – qui peut même menacer une grande organisation, vite accusée d'être une guerre en retard.

Katrina et la Croix-Rouge, situation inédite

> "Following Katrina's devastation, countless numbers of charities provided billions of dollars in relief to those in need. According to the Center on Philanthropy at Indiana University, as of January 9, 2006, private donations, including cash and in-kind gifts have reached $3.13 billion. According to the Government Accountability Office (GAO), the efforts of charitable organizations in the Gulf coast represent the largest disaster response effort in United States history.
>
> Under the National Response Plan (NRP), the American Red Cross (Red Cross) is the

> primary agency responsible for Emergency Support Function (ESF) #6, Mass Care, Housing and Human Services. As the only nongovernmental organization with lead agency responsibilities under the NRP, the Red Cross plays the crucial role of helping to provide food and shelter to disaster victims. Katrina, however, was too much for the Red Cross. The Red Cross was challenged to meet its responsibilities under the NRP, as its $2 billion relief operation was 20 times larger than any previous Red Cross mission. Like FEMA, the Red Cross did not have a logistics capacity sophisticated enough to deal with a catastrophe of Katrina's size. The Red Cross was dependent on FEMA and the Department of Defense (DOD) to provide critical commodities such as kitchen supplies, water, and food. The Red Cross was challenged by the sometimes disorganized manner in which shelters were established. Some shelters were unknown to the Red Cross until after they were already opened by local officials. The Red Cross was unable to staff some locally-operated shelters, including the Superdome, because charity officials were denied access." (p. 343)
>
> […] "As much as any organization, public or private, the Red Cross played a substantial role in the immediate response to Hurricane Katrina. In what became a $2 billion, 220,000-person enterprise, the relief efforts undertaken by the Red Cross include the provision of financial assistance to 1.2 million families, encompassing more than 3.7 million hurricane survivors. As of January 9, 2006, the Red Cross reported that since Katrina made landfall, it had provided hurricane survivors with nearly (p. 343) 3.42 million overnight stays in nearly 1,100 shelters across 27 states and the District of Columbia.10 In coordination with the Southern Baptist Convention, 11 the Red Cross has served more than 52 million meals or snacks to hurricane survivors. The Katrina response is larger — 20 times so — than any other Red Cross mission in its 125-year history." (p. 344)

D'autres organisations

Les ONG, opérateurs essentiels, pèsent considérablement en termes financiers. Seconde caractéristique, ils opèrent dans les fibres du terrain, au « ras du sol » – niveau crucial dans les grandes situations d'urgence et de reconstruction.[60]

> "Challenges aside, as of January 12, 2006, the Red Cross reported it had raised $2 billion for Katrina relief, by far the largest amount of money raised by a charity. The Salvation Army had raised the second-highest amount, $295 million. The Bush-Clinton Katrina Fund and Catholic Charities were the next-largest fund raisers, raising $137 and $100 million respectively. Other major U.S. charitable organizations, including the United Way, have also contributed meaningfully to the response and recovery effort. One feature of the United Way's response has been its focus on restoring the network of local social service agencies in the region.
>
> Many of the charities responding to Katrina worked with each other to coordinate the delivery of a multitude of services, including providing food, shelter, and medical assistance. Charities have shared information through daily conference calls and through electronic databases that allow multiple organizations to obtain information about services provided to hurricane victims." (p. 343)

Actions avant l'arrivée du cyclone : une forte anticipation

Les difficultés ne sont pas liées à un manque flagrant d'anticipation. La Croix-Rouge avait bien pris la mesure du cyclone qui allait arriver. Cela signifie que l'on a affaire à un décalage

---

[60] Vidéo pédagogique : "Populations en danger de mort – Voies de survie collective", à l'écoute de l'expérience de Michel Séguier, "Accompagnant d'inédits viables", entretien avec Patrick Lagadec, Montage Aurélien Goulet, Janvier 2006.

structurel entre le type de mobilisation mis en œuvre et le problème. Un décalage auquel il va falloir répondre.

> "The Red Cross' Gulf coast-area preparation was far along two days before Katrina made landfall. As of 2:00 p.m. on August 27, the Red Cross reported to the White House and the Department of Homeland Security, among other governmental organizations that it "has every resource at its disposal on alert/moving in anticipation of this event to include personnel, equipment, and materials." […]
>
> By August 28, the Red Cross started to understand the potential magnitude of Katrina. One of its Disaster Operations Reports noted, if Katrina makes landfall at its current pressure, "it will be the most intense storm to hit the U.S. mainland." Also on the same day it was reported, "For the first time ever, an ESF6 coordination center will be set up tomorrow at American Red Cross national headquarters to coordinate the deliver [sic] mass care services with our governmental and nongovernmental organization partners." (p. 344)

Actions après l'arrivée du cyclone : une forte mobilisation

> "As Katrina made landfall on August 29, the Red Cross was fully staffing all of the relevant state and federal Emergency Operations Centers (EOCs), including Alabama, Louisiana, Florida, Mississippi, Georgia, South Carolina, Tennessee, Federal Emergency Management Agency (FEMA) Regions IV and VI's Regional Response Coordination Center (RRCC), FEMA's National Response Coordination Center (NRCC), as well as Emergency Response Advance Element Teams (ERT-A) teams in Florida, Alabama, Mississippi and Louisiana." (p. 344)

L'énormité du problème, des systèmes dépassés, des partenaires qui posent problème

> "The Red Cross, much like FEMA, did not have a logistics capacity sophisticated enough to deal with a truly catastrophic disaster the size of Katrina" (p. 346)
>
> "By 8:00 a.m. on August 30, the Red Cross was operating 254 shelters for 41,013 people and serving more than 63,000 meals a day. According to the Red Cross' periodic reporting documentation, these numbers continued to grow. The largest number of meals served in a day occurred on September 4, when nearly 946,000 meals were provided" (p. 346). […]
>
> "The Red Cross was encouraged by its pre-landfall staging operation, deeming it largely a success. That being said, the unprecedented devastation of Katrina, both in terms of property damage and number of (p. 346) individuals affected, was much larger than the Red Cross was equipped to handle. Its logistics system was not sophisticated enough – especially with regard to food service. Many problems were experienced in obtaining enough food to satisfy client needs. Many of the food orders processed through FEMA were either inexplicably canceled or never satisfied. On follow-up, it was discovered that many of the orders placed by the Red Cross with FEMA were not reflected in FEMA's systems. FEMA's logistics system was not sophisticated enough to handle the volume Katrina triggered.
>
> The Red Cross experienced substantial communication issues with FEMA." (p. 347)

Désorganisation des centres d'hébergement, très pénalisante pour la Croix-Rouge

> "The Red Cross was challenged by the sometimes disorganized manner in which shelters were established.
>
> While the Red Cross has an established role in operating shelters, many of the local governments set up ad hoc shelters without notifying the Red Cross. In other cases, the Red Cross was denied access to shelters.
>
> The Red Cross has been criticized in both Mississippi and Louisiana for a variety of

reasons, from excessive levels of bureaucracy to lack of sufficient shelters and food. Becker said the root cause of many problems centered on substantial incongruities between the state and local political leadership on one hand and state emergency management personnel on the other. Far too often state emergency management personnel and local political leadership were not aligned. The Red Cross would receive one set of directions from the state and another from the locals. Becker said, however, with independently elected sheriffs, mayors, and county and parish commissioners, this is not an easily avoidable problem." (p. 348)

Problèmes d'interaction avec les forces de sécurité

Confrontée à des problèmes graves, sur le terrain du maintien de l'ordre, la Croix-Rouge est en quelque sorte accusée d'amateurisme par les responsables de la sécurité.

The Mississippi National Guard had numerous issues with the Red Cross. The primary complaint was the Red Cross' failure to establish a formal operations section in accordance with the National Incident Management System combined with the fact that the Red Cross is staffed almost exclusively by volunteers. According to Major General Harold Cross, the Mississippi Adjutant General:

"*While well intentioned, the volunteers never had a good grasp on security requirements for financial assistance distribution operations. On numerous instances, the ARC volunteers would simply find a vacant parking area and commence voucher distribution operations. Immediately, crowds would gather and would overwhelm the distribution site. The ARC would then call on the Guard for assistance. Repeated attempts were made to reinforce the need for prior coordination for site security. It was not until mid-September that the ARC started coordinating these operations. Also, the ARC had volunteers who attempted to coordinate directly with subordinate Guard units for shelter and distribution site security. The Forward EOC operations officer met with ARC representatives on numerous occasions to define the requirements for security taskings. The ARC rarely adhered to these requirements. Consequently, the National Guard stayed in a reactive mode concerning security of distribution sites and shelters and hundreds of man hours were wasted. For future events, if the ARC would position a senior operations representative in the Forward Emergency Operations Center, many of the security issues would be resolved. This senior person should not rotate every few days."* (p. 348) […]

La Croix-Rouge, dans un chaos paralysant

Les règles habituelles des catastrophes ne s'appliquent plus. Il ne s'agit plus d'opérer sur un « chantier » d'urgence circonscrit, mais sur une zone vaste comme la moitié de la France, avec une ville entière sous l'eau. Les personnes à secourir ne sont pas un groupe stabilisé, mais de larges groupes humains disloqués, qui se dispersent plus ou moins spontanément sur le continent ; ou sont bloquées en zone rouge. Les informations reçues de la FEMA sont peu sûres. Sur les sites d'accueil, les évacués arrivent sans que l'on en ait été informé ; et lorsqu'il y a information, elle est fausse. Le terrain général ne correspond à aucune cartographie. Tout est illisible, instable, hors champ.

"The Red Cross was challenged by the magnitude and chaos of the evacuation of people before landfall and after the flooding in New Orleans. People were moved, either by government agencies or on their own initiatives, all over the country in a haphazard way, making it difficult for the Red Cross to track and care for the needs of evacuees.

From the Red Cross' perspective, the transportation of evacuees by FEMA was disorganized and uncoordinated. As a primary provider in the feeding and sheltering of the displaced, the Red Cross needed advance notice of how many people it would be asked to

serve. Many problems were reported in this area. The information communicated to the Red Cross by FEMA was unreliable. There appeared to be no correlation between the information communicated by FEMA and what actually happened. Howe noted that often airplanes of evacuees would arrive without any warning. Conversely, it seemed to Howe, whenever warnings of arrivals were communicated, the arrivals often failed to materialize." (p. 349)

Démission de la Présidente de la Croix-Rouge

"The Red Cross has not escaped substantial criticism. The most obvious casualty of this criticism came on December 13, when its president, Marsha Evans, announced her resignation. According to press accounts, even Evans acknowledged the organization's response to Katrina and Rita had been uneven, "*eclipsing even our direst, worst case scenarios*." (p. 349)

"But Katrina was bigger than the Red Cross." (p. 350)

"The response to Hurricane Katrina has been more complex than any previous Red Cross-involved disaster. The string of 2004 hurricanes in Florida was the previous benchmark, when the Red Cross provided financial assistance to 73,000 families. During Katrina, the number is up to 1.2 million families. In 2004 it provided 519,000 nights of shelter. During Katrina the figure currently stands at 3.42 million. The 2004 hurricanes were attended to by 35,000 volunteers; Katrina required 220,000 volunteers. The total estimated expenditures by the Red Cross for Katrina-related aid is in excess of $2 billion." (p. 350)

This $2 billion operation must be contrasted with the Red Cross' overall financial model. According to its 2004 Annual Report, its operating revenues were just over $3 billion. In 2004, its stated operating expenses for domestic disaster services was $261 million. It is unrealistic to expect any charitable relief organization to instantaneously pivot in response to the might inflicted by Katrina. As Katrina was too large for the emergency management professionals in the state of Louisiana, the city of New Orleans, and FEMA, it was as well for the Red Cross.

The Red Cross readily agrees it did not have a presence everywhere throughout the affected region. The primary mission of the Red Cross is to provide food, clothing, and shelter to victims of disasters. Given its size, there are misconceptions about its capabilities. The Red Cross does not provide transportation, does not get involved with search and rescue operations, does not participate in evacuations, and does not provide medical care (other than providing assistance with minor medical issues)." (p. 351)

Une règle cardinale mise en question : le principe de ne pas opérer en zone rouge

"Far too many shelters were unknown to the Red Cross, making it difficult for it to deploy resources. Many of these shelters were within the danger or surge zones, including the Superdome. The Red Cross does not service these "shelters of last resort," as it would put its volunteers in harm's way. (p. 348) […]

Many complaints lodged at the Red Cross reflected their policy of not operating shelters in danger zones. Local political leadership often feels compelled to open shelters in their locales even when the entire county or parish is subject to a mandatory evacuation order. The Red Cross has trouble servicing these shelters, both from an access perspective (the roads are sometimes inaccessible) and from an identification perspective (sometimes nobody tells the Red Cross where the shelters are).

"Becker addressed this in his testimony:

"*We do not establish (p. 351) shelters in facilities that do not meet our criteria for safety*

during landfall. Consistent with State and local plans, and our practice in previous disasters, we were asked by state and federal officials not to enter New Orleans. While we were in constant communication with local and state authorities, it was not deemed safe for Red Cross personnel to re-enter the city of New Orleans. The Red Cross does not place our client evacuees, staff, volunteers, or resources in harm's way. It is our practice to heed evacuation orders and assist those in need of shelter outside of high-risk areas. Additionally, it was the goal of local and state officials to fully evacuate the city of New Orleans after the storm passed. We were instructed by authorities that, in addition to issues of safety, if the Red Cross provided services to survivors within New Orleans, it would discourage people from heeding evacuation orders. At the direction of public officials, we entered New Orleans in a coordinated fashion to provide services at the earliest possible time.

This was a difficult scenario for the Red Cross. Eighty percent of our local Red Cross staff in the Southeast Louisiana Chapter lost their homes to Katrina, yet while they themselves were victims, they desperately wanted to provide support to their neighbors in need, and to this day they continue to do so. We are still engaged in active operations in the city." (p. 352)

Conclusion : les organisations humanitaires dépassées, et cependant héroïques

"Since August 29, charitable donations to Katrina relief have exceeded $3 billion. Two-thirds of this amount has been raised by the Red Cross. With its $2 billion relief effort, the Red Cross has been able to fulfill many of its obligations under the National Response Plan.

Katrina, however, overwhelmed the Red Cross. The Red Cross, like FEMA, did not have a logistics capacity sophisticated enough to fully support the massive number of Gulf coast victims. Among other challenges, the Red Cross was required to grapple with the sometimes disorganized manner in which shelters were established. While it has a well-defined role in operating shelters, many of the local governments set up ad hoc shelters without notifying Red Cross officials. In some cases, the Red Cross was denied access to shelters. Despite falling short of being universally present everywhere there was a need, the Red Cross and numerous other charitable organizations performed admirably and heroically in reaching the greatest number of people with impressive speed." (p. 354)

CONCLUSION GÉNÉRALE

La Commission fait un tour d'horizon des points de faiblesse : un plan national non déclenché à temps, et mal appliqué ; une FEMA mal préparée ; une incapacité à apprendre de l'exercice Pam ; des levées non prévues pour tenir un cyclone de cette catégorie ; une défaillance en matière d'ordre public ; une incapacité à traiter les problèmes d'hébergement ; des compétences trop limitées en matière de logistique, de contrats préalables aux catastrophes…

Et encore : un leadership bien pâle, et surtout focalisé sur la désignation de bouc émissaire, et la recherche de gains médiatiques médiocres, quand ce ne fut pas la simple préoccupation de l'accoutrement à choisir pour apparaître sur les petits écrans. Des centres de « coordination » qui ajoutaient surtout confusion et impuissance. Des médias qui, s'ils ne sont pas les seuls responsables, et de loin, en ont tout de même fait beaucoup en colportage de rumeurs sans fondement, en sur-activité dans l'horreur – dans un épisode qui était déjà suffisamment extrême pour ne pas avoir besoin d'exagérations gratuites.

Failles majeures

"We are left scratching our heads at the range of inefficiency and ineffectiveness that characterized government behavior right before and after this storm. But passivity did the most damage. The failure of initiative cost lives, prolonged suffering, and left all Americans justifiably concerned our government is no better prepared to protect its people than it was before 9/11, even if we are." (p. 359)

Désarroi

"How can we set up a system to protect against passivity? Why do we repeatedly seem out of synch during disasters? Why do we continually seem to be one disaster behind?" (p. 359)

Défaillances organisationnelles

"Some predicted we would place disproportionate blame on one person or another, or that we would give some others a pass. We hope it is clear we have done neither. We have not sought to assign individual blame, though it is clear in our report that some were not up to the challenge that was Katrina. Rather, we have tried to tell the story of government's preparation for and response to a massive storm, and identify lessons learned. […] There is a big difference between having enough information to find institutional fault, which we do, and having information to assign individual blame, which, in the case of the White House, in large part we do not. It's the former that's important if the goal is to be better prepared the next time. This was not about some individual's failure of initiative. It was about organizational and societal failures of initiative." (p. 359)

Les multiples chapitres des défaillances

"There was more than enough failure to go around:

- Tardy and ineffective execution of the National Response Plan.
- An under-trained and under-staffed Federal Emergency Management Agency.
- A Catastrophic Incident Annex that was never invoked, and doubt that it would have done the job anyway.
- A perplexing inability to learn from Hurricane Pam and other exercises.

- Levees not built to withstand the most severe hurricanes.
- An incomplete evacuation that led to deaths and tremendous suffering.
- A complete breakdown in communications that paralyzed command and control and made situational awareness murky at best.
- The failure of state and local officials to maintain law and order.
- Haphazard and incomplete emergency shelter and housing plans.
- An overwhelmed FEMA logistics and contracting system that could not support the effective provision of urgently needed supplies." (p. 359)

Un tableau contrasté : un chaos inévitable, des défaillances inexcusables

Des îlots de réussites, parfois héroïques, dans un océan de chaos.

"The Select Committee encountered shortcomings and challenges even among those response elements that went relatively well and saved many lives. The military performed an invaluable role once forces were deployed, but encountered coordination problems with FEMA, the National Guard, and state officials. State-to-state emergency aid compacts were critical in restoring law and order and accelerating relief supplies, but too many people remain unfamiliar with the process. Contributions from charitable groups were enormously helpful, but they too were overwhelmed by the size of the storm.

Many of our findings are mixed in nature. Evacuations of general populations, for example, went relatively well in all three states. But declarations of mandatory evacuations in metropolitan New Orleans came late or not at all, and that, coupled with the decision to shelter but not evacuate the remaining population prolonged suffering. We saw heroic examples of medical care and patient needs being met under dire circumstances. But too often the deployment of medical personnel was reactive, not proactive.

The Select Committee acknowledges it was often torn between sympathy and incredulity, compassion and criticism. On the one hand, we understood Katrina was so big and so devastating that death and chaos were inevitable. We understood that top federal, state, and local officials overlooked some steps and some needs in the hours and days after landfall because they were focused on saving lives. But on the other hand, a dispassionate review made it clear that even an extraordinary lack of situational awareness could not excuse many of the shortcomings and organizational inaction evident in the documents and communications the Select Committee reviewed." (p. 360)

Leadership : des dirigeants absents, coupés de la situation, à l'abri de leur jargon

L'ère des managers a comme tué le leadership. Confronté à "autre chose", les dirigeants sont rapidement absents.

"Leadership requires decisions to be made even when based on flawed and incomplete information. Too often during the immediate response to Katrina, sparse or conflicting information was used as an excuse for inaction rather than an imperative to step in and fill an obvious vacuum.

Information passed through the maze of departmental operations centers and ironically named "coordinating" committees, losing timeliness and relevance as it was massaged and interpreted for internal audiences.

As a result, leaders became detached from the changing minute-to-minute realities of Katrina. Information translated into pre-cast bureaucratic jargon put more than geographic distance between Washington and the Gulf coast. Summaries and situation reports describing the gross totals of relief supplies directed to affected areas did not say when or how or to whom those desperately needed supplies would be delivered. And apparently no one asked.

Communications aren't a problem when you're only talking to yourself.

The Select Committee believes too many leaders failed to lead. Top aides failed as well, primarily in misprioritizing their bosses' attention and action. Critical time was wasted on issues of no importance to disaster response, such as winning the blame game, waging a public relations battle, or debating the advantages of wardrobe choices.

We have spared our readers a rehashing of unflattering e-mails involving Michael Brown and Governor Blanco and others, as they have been given more than enough attention by the media. We will pause only briefly here to urge future responders to make people, not politics, their priority." (p. 360)

Les médias : des dérapages qui posent question, des officiels qui se sont mis à la remorque des médias

"We further urge public officials confronting the next Katrina to remember disaster response must be based on knowledge, not rumors. Government at all levels lost credibility due to inaccurate or unsubstantiated public statements made by officials regarding law and order, levee breaches, and overall response efforts.

The media must share some of the blame here. The Select Committee agrees the media can and should help serve as the public's "first informer" after disasters. In the 21st century, Americans depend on timely and accurate reporting, especially during times of crisis. But it's clear accurate reporting was among Katrina's many victims. If anyone rioted, it was the media. Many stories of rape, murder, and general lawlessness were at best unsubstantiated, at worst simply false. And that's too bad, because this storm needed no exaggeration.

As discussed in our report, widely-distributed uncorroborated rumors caused resources to be deployed, and important time and energy wasted, chasing down the imaginary. Already traumatized people in the Superdome and elsewhere, listening to their transistor radios, were further panicked.

"*The sensational accounts delayed rescue and evacuation efforts already hampered by poor planning and a lack of coordination among local, state, and federal (p. 360) agencies. People rushing to the Gulf coast to fly rescue helicopters or to distribute food, water and other aid steeled themselves for battle. In communities near and far, the seeds were planted that the victims of Katrina should be kept away, or at least handled with extreme caution*," the *Washington Post* reported on October 5.

Lt. Gen. H. Steven Blum told the Select Committee on October 27, "*We focused assets and resources based on situational awareness provided to us by the media, frankly. And the media failed in their responsibility to get it right. …we sent forces and capabilities to places that didn't need to go there in numbers that were far in excess of what was required, because they kept running the same B roll over and over… and the impression to us that were watching it was that the condition did not change. But the conditions were continually changing*."

E-mails obtained by the Select Committee reinforce the conclusion that top military officials were relying on news reports for information – information used to plan and deploy resources.

The Select Committee does not mean to suggest the media is solely responsible for responders'lack of situational awareness, or the destruction of communications infrastructure that thrust television into the role of first informer for the military as well as the general public. Nor is the media solely responsible for reporting comments from sources they believed to be credible – especially top officials.

The Select Committee does, however, believe such circumstances make accurate reporting, especially in the period immediately after the storm, all the more important. Skepticism and fact-checking are easier when the sea is calm, but more vital when it is not.

As with so many other failures related to Katrina, what's most vexing is that emergency managers should have known such problems would arise among the chaos. Dr. Kathleen Tierney, head of the University of Colorado- Boulder Natural Hazards Center, told Select Committee staff that misleading or completely false media reports should have been among the most foreseeable elements of Katrina. "*It's a well-documented element of disaster response," she said. "What you do has to be based on knowledge, not rumor, and you're going to be faced with a lot of rumors*."

Benigno Aguirre, sociology professor at the University of Delaware Disaster Research Center, told the *Philadelphia Inquirer*, "*It's discouraging for those who spend their lives studying disaster behavior that journalists so often get it wrong*."

Former FEMA Director Michael Brown told the Select Committee one of his biggest failures was failing to properly utilize the media as first informer. "*I failed initially to set up a series of regular briefings to the media about what FEMA was doing throughout the Gulf coast region*," Brown said at the Select Committee's September 27 hearing. "*Instead, I became tied to the news shows, going on the news shows early in the morning and late at night, and that was just a mistake. We should have been feeding that information to the press… in the manner and time that we wanted to, instead of letting the press drive us*." (p. 361)

L'information publique

"Finally, a word about public communications. Both the message and the messengers were ineffective before and after Katrina. Messages to the public were uncoordinated and often confusing, leaving important questions unanswered. Federal, state, and local officials did not have a unified strategy for communicating with the public. Risk communication is a well-researched field of study. There are accepted core principles for successfully communicating risks to the public. Information about threats should be consistent, accurate, clear, and provided repeatedly through multiple methods. It should be timely. It should be specific about the potential threat. It needs to get to people regardless of their level of access to information.

The Select Committee heard loud and clear from Gulf coast residents that the dangers of the coming hurricane could have been presented in a more effective manner, an issue which also carried racial and socioeconomic implications. If people don't hear a message from someone they trust, they will be skeptical.

Doreen Keeler, a New Orleans resident who evacuated before Mayor Nagin called for a mandatory evacuation, told the Select Committee local officials should have called for mandatory evacuations earlier, noting how difficult it was to convince the elderly residents of New Orleans to leave. "*If a mandatory evacuation would have been called earlier*," she said, "*it would have been easier to move seniors out of the area and many lives would have been saved. It took me almost 24 hours to get my in-laws to leave. Others tell the same story. The severity of the storm was not stressed by elected officials*." (p. 361)

The relevant "elected officials," we are sure, would contest that. In fact they did, in testimony before the Select Committee. But it's the public perception of what was stressed that's important here." (p. 362)

Plus d'ordre, plus de rapidité, plus de coordination, plus d'initiative

"The failure of initiative was also a failure of empathy, a myopia to the need to reach more people on their own terms. Four and half years after 9/11, Americans deserve more than the state of nature after disaster strikes. With this report we have tried to identify where and why chaos ensued, so that even a storm the size of Katrina can be met with more order, more urgency, more coordination, and more initiative." (p. 362)

Postface

"Why do we continually seem to be one disaster behind?"

D'indispensables progrès en matière de gestion des risques et des crises
Chacun des chapitres du rapport est un vibrant appel à des actions de mise à niveau. Qu'il s'agisse d'anticipation des risques, de réduction des risques, de planification préalable, d'exercice de simulation, de traitement de l'information, de prise en charge des grandes urgences ; de sécurité, d'affaires humanitaires, d'aide économique d'urgence, de transport, de logistique ; ou encore d'information sur les risques, de communication médiatique, etc. Les marges de progrès sont impressionnantes, les lignes de travail foisonnantes.

La première leçon de Katrina est qu'un système peu préparé, déjà en matière conventionnelle, n'aura aucune chance en cas de désastre de grande envergure. Ce sera instantanément la désarticulation de l'ensemble. Il ne surnagera que quelques îlots de compétence, dans un océan de confusion. Il ne restera plus qu'à vénérer quelque héros, blâmer quelque bouc émissaire, et déplorer une perte générale de confiance en l'idée même de gouvernance.

Les derniers mots du rapport de la Commission sont clairs : "More order, more urgency, and more initiative." (p. 362)

Un autre univers, au-delà du conventionnel
Mais le vibrant appel de la Commission risque fort de rester bien en deçà des exigences de l'heure. Il faut prendre la mesure des passages de frontières en cours sur le front des risques et des crises. Sauts quantitatifs, sauts qualitatifs laisseront encore impuissants si la seule vision de progrès s'inscrit dans une démarche de type : « more of the same ».

Une fois faite l'analyse conventionnelle – elle est indispensable, il n'y a aucune ambiguïté sur ce point – il faut en effet retourner l'approche. Ce n'est pas seulement parce qu'il y avait trop de faiblesses sur trop de points que l'on a connu le chaos. C'est aussi parce que l'on avait quitté le monde connu de l'urgence et de la catastrophe conventionnelle et que l'on était dans celui, inconnu, du chaos… que tous les systèmes ont été désarticulés. Les crises hors-cadre sont des armes de déstructuration massive.

Ce chaos a déstructuré les dispositifs (même si, c'est évident, ces dispositifs étaient déjà d'une fragilité coupable) – car même des organismes *a priori* bien préparés ont connu des difficultés inhabituelles. Ce chaos aurait appelé d'autres concepts, d'autres logiques d'action, d'autres préparations – à ce jour quasi-méconnus, et même le plus souvent violemment rejetés, au nom de la tradition, des codes sacrés en matière d'urgence, de la routine opérationnelle, de la paresse intellectuelle, et bien plus encore des angoisses que provoque toute idée de discontinuité et de chaos. [61]

Les chocs actuellement en gestation sont et seront de l'ordre de l'inconcevable pour nos cultures. Katrina est l'illustration forte de la nouvelle donne.

---

[61] Patrick Lagadec : "Enseigner la question des crises : Enjeux, Obstacles, Initiatives", *Cahiers du Laboratoire d'Econométrie*, janvier 2007, Ecole Polytechnique. http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/2007-01.pdf

On pourrait en tirer quelques enseignements très opérationnels :

- **Saut quantitatif** : À chaque fois que, dans un plan, vous lirez un chiffre sur les hypothèses de travail, multipliez-le par 5, 10 ou 20, et voyez comment tient encore le plan, ce que vous feriez.
- **Disparitions** : Examinez bien les missions qui sont les vôtres. Puis, dites-vous qu'on vous demandera d'exercer toutes celles qui, depuis toujours, n'ont jamais été les vôtres. Et cela dans un environnement institutionnel bouleversé, marqué par la quasi-disparition de certaines des entités les plus essentielles, sur le papier.
- **Dirigeants** : Considérez tous les dirigeants supposés être en charge, sur le papier. Interrogez-vous sur leur préparation personnelle au pilotage des situations inconcevables. S'ils ne se sont jamais impliqués dans une préparation effective, personnelle et collective, posez par l'hypothèse que ces « dirigeants » seront les meilleurs leviers de la crise à l'instant t.
- **Tête de pont** : Dans toute discussion préalable, considérez que toute personne qui fait montre d'une difficulté claire à tolérer le questionnement sur les dispositifs prévus, sera le premier maillon faible du dispositif. Si d'aventure cette personne est en charge des plans de crise, posez par hypothèse que la crise a déjà sa tête de pont.
- **Intelligence créative** : En matière d'information, tout doit être fait, certes, pour obtenir de la bonne information. Mais voyez si les systèmes sont préparés à opérer en univers d'information très dégradée. La situation de crise non conventionnelle plonge inévitablement dans des situations où l'information est dans une très large mesure soit fausse, soit trompeuse, soit inexistante. Une culture managériale qui a besoin pour agir de bonne information, bien validée, bien conventionnelle, sera instantanément paralysée. Nous avons besoin d'une culture de leadership pour ces situations où l'intelligence procédurale doit laisser place à une intelligence créative. [62]
- **Médias** : En matière médiatique, posez par hypothèse que l'ensemble du système se mettra en dépendance par rapport à cet acteur essentiel. Mais que cet acteur jouera ses propres cartes, dans un monde qui, pour lui aussi, sera chaotique. Il devra composer avec : sa culture de l'information, respectueuse de sérieux professionnel en situation normale ; la tyrannie de l'instantanéité, exacerbée par la concurrence d'Internet ; les tsunamis d'images, en raison des milliers de caméras et autres téléphones portables prêts à fonctionner à plein régime ; la mutation de la rumeur au statut d'information ; la prime économique raflée par le « pire disant » ; les confrontations entre organes de presse internationaux et journaux locaux (type *Times Picayune*, le média le mieux informé sur Katrina) ; etc. Posez par principe que nous sommes loin des bonnes techniques de communication de crise du siècle passé, avec le rendez-vous consacré du 13h de TF1 ou le solennel 20h de France 2, pour lequel on vous aura préparé de bons « éléments de langage ».
- **Système** : Sur cette dimension médiatique comme sur toutes les autres, l'effet système sera en réalité le plus perturbant. Et il faudra compter avec des basculements, des enchevêtrements ahurissants : tel acteur officiel majeur qui se met, comme le maire ou le chef de la Police de La Nouvelle-Orléans, à donner crédit aux rumeurs les plus folles, les plus déstructurantes pour les équilibres psychiques collectifs (hooligans par centaines qui tuent et violent, viols de bébés, etc). Ou encore avec des surprises de taille, comme l'armée qui a CNN comme source d'information quasi unique.

62 Le point a été clarifié par Xavier Guilhou. Voir Patrick Lagadec et Xavier Guilhou : *La Fin du risque zéro*, Eyrolles, 2002. Et aussi : Patrick Lagadec et Xavier Guilhou : "La traversée des crises non conventionnelles – De la gestion de crise au pilotage en univers chaotique, quelques éléments de repérage", OCDE, Direction des Affaires Financières et des Entreprises, Comité des Assurances et des Pensions Privées, 23 Juin 2006.

Katrina n'a pas pulvérisé que les digues. Katrina a d'abord montré que nous étions globalement en retard d'une guerre en matière de traitement des crises. Le gouffre a probablement achevé de pulvériser les pauvres capacités conventionnelles disponibles, mais surtout : pose un problème stratégique de sécurité nationale à l'heure des grandes crises hors-cadre, qui deviennent la norme au XXIe siècle. Et ce n'est pas l'appel à « more of the same » qui permettra d'éviter les fiascos à la chaîne.

Ce monde de la discontinuité et du chaotique exige d'autres théories du risque, de la perception des risques, de la communication sur les risques, du pilotage et de la gouvernance. Si on ne fait pas cette mutation intellectuelle et stratégique, on ne fera que multiplier les fiascos, détruire toute confiance publique. Et la simple critique de la pauvre FEMA ne pourra pas suffire à circonscrire les gravissimes effets du découplage en marche entre citoyens et dirigeants ; ne pourra suffire à contrer les effondrements de confiance, et les dynamiques morbides qui envahiront le champ sociétal si, décidément, nous nous révélons incapables de nous hisser à la hauteur des défis de notre temps.

Ceux qui ont pris soin de réfléchir aux grandes défaites, aux grandes percées, sont toujours parvenus à ce constat : l'essentiel tient à l'adéquation entre le modèle de pensée et d'action et les défis à traiter. Sun Tsu l'a bien souligné : qui ne connaît pas ses risques, qui ne se connaît pas lui-même sera défait à chaque bataille. Henry Kissinger en fait un thème récurrent dans ses écrits et ses mémoires : la faille intellectuelle conduit au désastre stratégique.

Nous en sommes à ce point aujourd'hui en matière de risques et de crises. Le choix est clair : ou bien ce constat d'une mutation de nos risques et de nos environnements est reconnu, et nous nous donnons les moyens d'y travailler – alors nous pourrons traverser les univers chaotiques qui sont désormais les nôtres. Ou bien nous continuons à exclure viscéralement ces enjeux de nos enceintes tant académiques que décisionnelles, et nous pouvons alors nous employer à bien ancrer nos tampons réservés aux « étranges défaites », aux capitulations les plus noires.

À l'heure, notamment, du bouleversement climatique, gros de chocs majeurs à ***court terme***, il est urgent de se mettre en marche. Déjà, fort heureusement, certaines initiatives sont prises, et c'est d'ailleurs précisément dans ce cadre qu'ont été engagés ces travaux sur Katrina — rendues possibles par la conjonction des volontés d'Electricité de France – Pierre Béroux, du Chef d'Etat Major de la Marine – l'Amiral Alain Oudot de Dainville, et du Préfet de la Zone de Défense Sud – le Préfet Christian Frémont. Et par les appuis décisifs de M. Jean-David Levitte, Ambassadeur de France aux Etats-Unis et Pierre Lebovics, Consul Général de France à La Nouvelle-Orléans.

Il ne reste plus qu'à mobiliser plus avant les volontés, à renforcer les initiatives audacieuses. Et toujours davantage à l'échelle internationale.