



LE DÉPARTEMENT DE LA *HOMELAND SECURITY* (DHS) TOUR DE BABEL BUREAUCRATIQUE AMÉRICAINE?

DIRECTEURS
Albert LEGAULT
Stéphane ROUSSEL
André LALIBERTÉ

Le 25 novembre 2002, le Président des États-Unis pouvait enfin apposer sa signature sous le projet de loi autorisant la création du Département de la *Homeland Security* (DHS), souvent traduit, faute de mieux, par « Ministère de la sécurité intérieure ». Longtemps retardé par des débats au Congrès, le projet devait obtenir le feu vert dans les jours qui ont suivi les élections législatives de novembre. Ce projet constitue probablement la plus ambitieuse réforme bureaucratique entreprise aux États-Unis depuis la création du Département de la Défense en 1947. Cette expérience douloureuse laisse entrevoir l'ampleur des difficultés qui attendent le nouveau Secrétaire d'État. Il s'agit maintenant d'orchestrer les méthodes et les activités de pas moins de vingt-deux agences ou organismes fédéraux dont les activités concernent, de près ou de loin, la sécurité du territoire national. En d'autres mots, il lui faudra harmoniser vingt-deux langues bureaucratiques différentes, ce qui fait naître des doutes dans l'esprit de certains!

LA GENÈSE

L'idée de créer un «super ministère» de la sécurité intérieure n'a pas germé dans les heures qui ont suivi la catastrophe du 11 septembre 2001; celle-ci a plutôt donné l'impulsion finale. En réalité, le Président BUSH a repris la réflexion, là où son prédécesseur l'avait laissée.

Entre 1993 et 1995, une vague d'attentats terroristes (contre le World Trade Centre en 1993; dans le métro de Tokyo en 1995; et à Oklahoma City en 1995) a attisé les craintes des dirigeants américains concernant les risques d'une attaque de grande envergure sur le territoire national. Parallèlement, la multiplication des attaques informatiques, contre les sites gouvernementaux ou les réseaux civils, a mis en lumière la vulnérabilité des États-Unis à ce chapitre. L'effet de cette prise de conscience a été dramatique. Entre 1996 et 2001, pas moins de neuf commissions ou panels ont été formés pour étudier l'évolution de la menace et les moyens de s'en prémunir.

L'une des conclusions qui s'est graduellement dégagée de ces travaux porte sur les carences organisationnelles du système de sécurité des États-Unis. En effet, l'éventail des cibles et de moyens qui s'offrent aux groupes terroristes sur le territoire américain est si diversifié que toute tentative de contrer leurs actions suppose la coordination d'un grand nombre d'acteurs agissant dans des champs très différents (renseignement, immigration, garde-côtes, forces armées, etc.). Le nombre des intervenants augmente encore plus si l'on ajoute à cette équation les services appelés à intervenir d'urgence en cas d'attaque.

Le problème découle du caractère décentralisé du modèle de sécurité publique américain. Chaque agence se voit confier des tâches spécifiques et des

Les cinq niveaux d'alerte



juridictions limitées. Les juridictions empiètent les unes sur les autres et le dédoublement des fonctions est monnaie courante. Les progrès technologiques ont accentué le problème, puisque chaque agence a mis au point ses propres outils de traitement de l'information, de gestion et d'archivage, d'ailleurs généralement incompatibles entre eux. La coordination s'avère d'autant plus complexe que ces diverses agences relèvent parfois de paliers de gouvernement différents —fédéral, étatique ou municipal.

La nécessité de mettre en place une structure permettant d'orchestrer cette myriade d'organisations est apparue graduellement. Le concept d'«agence directrice» (lead agency) trouve son origine dans la Directive numéro 39 du Président CLINTON, qui confère ce rôle au FBI. L'«agence directrice» a la responsabilité de coordonner les efforts des différents organismes fédéraux dont les activités touchent aux mesures antiterroristes. Cependant, chaque agence demeurait responsable de ses propres activités. En 1998, les Directives présiden-

Forum sur
la sécurité
et la défense

tielles 62 et 63, concernant le renforcement de la sécurité des infrastructures critiques, reconnaissent la nécessité de mieux coordonner les efforts, mais ne proposaient pas de réforme administratives majeures, sinon la désignation de treize «agences directrices» pour différents secteurs d'activité.

Un premier projet, moins ambitieux que celui de novembre 2002, est déposé au Congrès en mars 2001, mais le débat s'éternise. Les événements du 11 septembre ont cependant convaincu les Américains de l'urgence d'agir. Le 20 septembre 2001, le président BUSH annonçait la création du OHS (Office of Homeland Security) et en confiait la direction à Tom RIDGE, ancien gouverneur de la Pennsylvanie. Avec l'adoption de la Loi de la *Homeland Security* en novembre 2002, l'OHS devient le maître d'œuvre dans le processus de création du nouveau Département.

LES MISSIONS DU DÉPARTEMENT DE LA HOMELAND SECURITY

La raison d'être du DHS est de protéger le territoire et la population des États-Unis, en particulier contre les attaques terroristes. Il doit non seulement tenter de prévenir les attaques, mais aussi de «minimiser les dommages et aider au rétablissement de l'ordre après une éventuelle attaque terroriste». Il doit aussi contribuer à la «guerre contre la drogue» en coupant les liens qui unissent le trafic de drogue au terrorisme et en contribuant aux efforts de lutte contre les trafiquants.

La création du Département de la *Homeland Security* vise d'abord à remédier aux inconvénients que cause la décentralisation des services de sécurité. La principale mission du Département est donc de nature administrative et consiste à renforcer la coordination entre les intervenants, à faciliter la circulation de l'information entre ces derniers et à réduire les chevauchements et l'étendue des «zones grises» entre les différents services et agences gouvernementaux à caractère fédéral, étatique ou municipal. Il doit notamment s'assurer de la collaboration des autorités étatiques et locales, qui contrôlent une grande partie des ressources humaines et matérielles nécessaires pour gérer une crise majeure.

Certaines contraintes pèsent sur la mise en œuvre de cette réforme. Le Département devra veiller au bon fonctionnement de ses composantes au cours de la période de transition, en particulier celles dont les responsabilités, comme la réaction à une catastrophe naturelle, ne relèvent pas, à proprement parler, de la lutte antiterroriste. De même, il doit aussi s'assurer que l'économie nationale ne soit pas affectée par «les efforts, les activités ou les programmes visant à renforcer la sécurité du territoire américain».

LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

Le Secrétaire. Le DHS est dirigé par un Secrétaire nommé par le Président, avec le consentement et l'avis du Sénat. En novembre 2002, le poste a été, pour ainsi dire, naturellement confié à Tom RIDGE. Le Secrétaire dispose de pouvoirs étendus, notamment ceux d'attribuer les tâches et de définir les fonctions des différentes unités administratives et des services qui en font partie. Il peut octroyer des contrats ou conclure des ententes avec d'autres agences. Le Secrétaire est également responsable de la compatibilité des systèmes et des banques de données au sein du DHS, mais aussi d'autres Départements. Il doit veiller à la coordination avec les autres paliers de gouvernement. Enfin, à la demande du Président, il peut assister, aux rencontres du Conseil pour la Sécurité nationale.

L'Assistant spécial au secrétaire. L'Assistant spécial du Secrétaire a pour mandat de faire le lien entre le DHS et le secteur privé et doit, entre autres choses, créer et gérer le *Private Sector Advisory Council*. Il doit informer le secrétaire des impacts des nouvelles législations sur le secteur privé, promouvoir des partenariats publics/privés et transmettre au Secrétaire les informations sur le développement, par le secteur privé, de produits ou méthodes de travail pouvant être utiles au Département.

Les «Officiers». Les principaux hauts fonctionnaires sont le Secrétaire adjoint, le Conseiller général, responsable des affaires juridiques, et les Sous-secrétaires responsables de chaque Direction générale du DHS, y compris le Commandant de la Garde côtière, l'Inspecteur général et le Directeur du Bureau de l'Immigration et de la Citoyenneté. Ces personnes sont désignées à ces postes par le Président des États-Unis, avec l'assentiment du Sénat. À cette liste s'ajoutent le Directeur des Services secrets, trois chefs de direction (Finances, Information, Ressources humaines) et un «Officier» pour les droits et libertés. Ces trois dernières catégories de postes relèvent de la seule discrétion du Président.

LES DIRECTIONS GÉNÉRALES DU DHS

Le DHS compte cinq «Divisions» ou Directions générales:

- Information Analysis and Infrastructure Protection
- Science and Technology
- Border and Transportation Security
- Emergency Preparedness and Response
- Management

Ces Directions générales sont toutes dirigées par un Sous-secrétaire, et couvrent un large éventail d'activités. Vingt-deux agences gouvernementales déjà existantes (voir tableau ci-dessous) ont été regroupées au sein du Département. Dans la plupart des cas, elles conservent leurs tâches originales et s'en voient confier de nouvelles. Ce sont surtout les méthodes et les façons d'opérer qui doivent changer. La Direction générale (DG) de la Gestion (management) a surtout des fonctions administratives. Notre attention portera donc sur les quatre premières Directions générales.

LA DG DE L'IAIP (Information Analysis and Infrastructure Protection)

Le mandat de l'IAIP est de réunir et de redistribuer, parmi les autres services du DHS, les renseignements et les informations nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. La DG de l'IAIP effectue ses propres recherches et centralise les données provenant des autres services fédéraux, étatiques et locaux. Les informations recueillies doivent notamment permettre à l'IAIP d'identifier les secteurs vulnérables aux États-Unis, ainsi que de détecter et d'évaluer les menaces terroristes. La DG voit aussi à élaborer des méthodes et des systèmes de communication à la fois sécuritaires et efficaces.

L'IAIP a aussi un rôle de coordination entre les différents services de renseignement, mais aussi avec des acteurs privés. Suite à des analyses, la DG peut faire des recommandations non seulement au Secrétaire, mais encore aux autres agences, voire même aux entreprises privées. Ces recommandations doivent porter essentiellement sur les mesures à prendre pour protéger les infrastructures et le territoire.

Enfin, la DG est responsable des communications avec le public et les intervenants locaux. À ce titre, elle gère le *Homeland Advisory System*, un système qui, depuis mars 2002, renseigne la population et les autorités sur le niveau de risque d'une attaque en territoire américain. Diffusés sur Internet, les niveaux d'alerte varient de

«faible» (vert) à «extrême» (rouge), chacun comportant des recommandations. Le niveau «vert» signifie qu'il faut évaluer les mesures d'urgence et maintenir les activités de formation, tandis que le «rouge» indique aux autorités de se tenir prêtes à intervenir, de fermer les édifices publics et de porter une attention particulière aux transports. Entre ces deux extrêmes, les recommandations vont de la réévaluation des mesures d'urgence (bleu), au renforcement de la surveillance (jaune), jusqu'à l'annulation d'événements d'envergure (orange). (pour le niveau d'alerte actuel, voir www.whitehouse.gov/homeland)

Enfin, un «Privacy Officer» (Commissaire à la vie privée) doit être nommé par le Secrétaire. Il doit s'assurer que la collecte d'informations personnelles ne viole pas la vie privée du citoyen; il évalue les lois, politiques et règlements relatifs à la «collecte d'information, au type d'information recueillie et sur le nombre de personnes touchées». Il est tenu de présenter un rapport annuel sur les activités de renseignement du Département, sur les plaintes, et sur les mesures de contrôle internes en ce qui a trait à la protection de la vie privée.

La DG ST (Science et Technologie)

Originellement conçue comme une entité chargée d'élaborer des contre-mesures à une attaque nucléaire, chimique et bactériologique, la DG a reçu un mandat beaucoup plus large. L'élaboration de contre-mesures désigne tout d'abord la constitution de stocks, de matériel et de produits nécessaires (notamment les vaccins et antidotes) pour faire face à une attaque de type «arme de destruction massive». Ces mesures englobent aussi en la mise au point de technologies capables de détecter de telles armes, ou d'en atténuer les effets.

La DG ST doit également encourager et coordonner les activités de recherche, tant au sein du Département qu'à l'extérieur. Elle doit établir des priorités, des objectifs et des politiques en ce domaine, et évaluer les programmes de recherches scientifiques pouvant contribuer à la sécurité du territoire. Cette DG travaille donc en étroite collaboration avec d'autres agences (en particulier la Santé et l'Énergie), des institutions de recherche et d'enseignement, et des acteurs privés.

Les incitations à la recherche passent en grande partie par les offres de financement. Sur ce plan, le Département dispose d'une grande latitude, puisqu'il peut accorder des subventions, des commandites et des contrats, tant auprès des laboratoires universitaires que des entreprises privées.

Le DHS a le pouvoir de financer des activités de recherche, y compris par des commandites et des contrats. Le financement doit être attribué selon un principe de répartition géographique, mais aussi sur le mérite. De plus, il est stipulé dans la loi que le DHS devra transférer la technologie et les connaissances à tous les paliers de gouvernement, mais aussi au secteur privé. Enfin, la DG ST devra, au cours des mois à venir, créer un «Centre d'étude de la sécurité du territoire» intégré à une institution universitaire.

LA DG BTS (Border and Transportation Security)

La DG BTS est la plus importante de toutes les Directions générales. Sa création entraîne la plus grande part des bouleversements administratifs engendrés par la mise en place du Département, puisque la réorganisation touche à plus de 150 000 employés. La DG de la sécurité des frontières et des transports (BTS) est responsable de la sécurité du périmètre et doit s'assurer que les terroristes ou que «les outils ou instruments du terrorisme» ne puissent entrer aux États-Unis. À cette fin, elle a un mandat opérationnel et administratif.

UNITÉS ET ENTITÉS REGROUPÉES AU SEIN DU NOUVEAU DÉPARTEMENT

- **Animal and Plant Health Inspection Service**
- **Coast Guard**
- **Critical Infrastructure Assurance Office (CIAO), Department of Commerce**
- **Customs Service**
- **Energy Assurance Office (EAO), Department of Energy**
- **Federal Computer Incident Response Center of the General Services Administration (FedCIRC)**
- **Federal Emergency Management Agency (FEMA)**
- **Federal Law Enforcement Training Center (FLETC)**
- **Federal Protective Service (FPS)**
- **Immigration and Naturalization Service (INS - dissout)**
- **Integrated Hazard Information System of the National Oceanic and Atmospheric Administration (FIRESTAT)**
- **Lawrence Livermore National Laboratory of the Department of Energy**
- **Metropolitan Medical Response System of the Department of Health and Human Services**
- **National Bio-Weapons Defense Analysis Center of the Department of Defense**
- **National Communications System (NCS)**
- **National Disaster Medical System of the Department of Health and Human Services**
- **National Domestic Preparedness Office of the FBI**
- **National Infrastructure Simulation and Analysis Center (NISAC)**
- **NIPC of the FBI**
- **Office of Domestic Preparedness (ODP)**
- **Office of Emergency Preparedness and the Strategic National Stockpile of the Department of Health and Human Services**
- **Plum Island Animal Disease Center of USDA**
- **The Environmental Measurements Laboratory of the Department of Energy**
- **Transportation Security Administration (TSA)**
- **United States Secret Service.**

Le mandat opérationnel consiste à renforcer la sécurité aux points d'entrée (postes frontière, ports et aéroports) aux États-Unis par l'achat d'équipement et par l'établissement de mécanismes de contrôle. Le volet administratif veille aux fonctions d'émission de visas, de documents douaniers, et de coordination entre les différentes agences.

La DG BTS, nous venons de le préciser, a la responsabilité «d'établir et d'administrer les règlements et les politiques concernant l'émission de visas». La DG BTS peut donc refuser d'émettre un visa pour des raisons de sécurité, si elle juge qu'il y a un risque pour «la sécurité» ou pour protéger des «intérêts nationaux». Elle doit aussi assurer la formation et «évaluer la performance» des employés consulaires. Pour remplir son mandat, la DG BTS regroupe plusieurs entités, dont les Douanes, l'Administration de la Sécurité des Transports, l'«Office for Domestic Preparedness», le Bureau de la sécurité des frontières, le Bureau de la citoyenneté et de l'immigration, et la Garde côtière.

Sur ce plan, la création du DHS n'entraîne pas la création de nouvelles entités. Il s'agit plutôt de renforcer la coordination entre celles qui existent déjà. Le Service des Douanes hérite de fonctions autrefois attribuées au Département du Trésor. Le «Commissionnaire aux douanes» doit assurer la gestion des revenus de douanes et l'application des lois d'importation et d'exportation. C'est ce service qui autorise ou non l'entrée de marchandises. Le service de l'«Administration de la sécurité des transports» conserve sa structure initiale, mais devra cependant faire davantage d'efforts en matière de détection d'explosifs en installant des systèmes appropriés dans les ports et les aéroports. Le rôle principal de l'«Office for Domestic Preparedness» est d'assurer en permanence l'état de préparation contre une attaque terroriste, notamment l'élaboration de plans d'urgence et de mécanismes de coordination entre les intervenants. Comme la FEMA (Federal Emergency Management Agency) est maintenue dans son intégralité, c'est donc l'«Office for Domestic Preparedness» qui veille à coordonner, évaluer et former les intervenants de première ligne. La DG BTS n'a toutefois pas de rôle opérationnel après une attaque. Ce sont les premiers intervenants et d'autres services qui devront agir pour contenir une attaque et faire enquête. La DG BTS a essentiellement une fonction opérationnelle et doit chapeauter les programmes existants. Il lui incombe de superviser les activités de patrouille frontalière, de détention, d'inspection et d'enquête. Un des changements majeurs qu'engendre la création de la DG du BTS est le regroupement des opérations d'inspection des marchandises, autrefois assuré par différentes agences, selon leurs domaines de compétence. L'INS (Immigration and Naturalisation Service) disparaît. Ses fonctions sont désormais assurées par le Bureau de la Sécurité des Frontières, mais surtout par le Bureau de la Citoyenneté et des Services d'Immigration (Bureau of Citizenship and Immigration - BCIS). Celui-ci doit établir des normes nationales en matière d'immigration. En outre, il devient responsable de l'émission des visas, de la politique de naturalisation et du traitement des réfugiés. En ce qui concerne la Garde côtière (GC), les principaux changements sont de nature juridique, dans la mesure où son Commandant dépend désormais du Secrétaire du DHS. La Garde côtière conserve cependant son autonomie, sa structure et son mandat. Elle doit tout au plus assumer de nouvelles tâches concernant la sécurité des points d'entrées maritimes.

LA DG EPR (Emergency Preparedness and Response)

Cette Direction générale a pour mandat d'assurer en permanence l'«état de préparation» pour réagir à une attaque terroriste ou à un désastre de grande envergure. Le principal défi auquel elle fait face est d'harmoniser les mesures d'urgence à travers le pays, et donc de coordonner l'action des différents intervenants. La FEMA est la pièce maîtresse de cette DG. L'agence conserve son rôle et son autorité d'institution responsable des mesures d'urgence. Elle doit planifier et coordonner les efforts visant à atténuer l'impact d'une attaque ou d'une catastrophe. En cas d'attaque nucléaire, la FEMA pourra compter sur l'appui du *Nuclear Incident Response Team*, une unité qui regroupe des éléments de plusieurs Départements, et qui agit sous l'autorité du Secrétaire du DHS. Il convient de noter que la loi stipule que le Département doit recourir, dans la mesure du possible, aux ressources du secteur privé, en particulier pour combler ses besoins en matériel et en ressources humaines lors d'une attaque ou d'une catastrophe.

Conclusion

Bien que le projet semble faire consensus au sein d'une classe politique encore ébranlée par les attentats de 2001, certains cachent mal leur scepticisme. L'ampleur de la tâche qui attend Tom RIDGE et ses adjoints, les résistances toujours possibles au sein des agences touchées par la réforme, et la complexité de la réorganisation sont autant d'obstacles qui peuvent atténuer la portée des avantages escomptés. Par ailleurs, la création du Département de la *Homeland Security* pourrait bien soulever des problèmes d'éthique, non seulement en ce qui a trait aux respects des libertés individuelles, mais aussi à la gestion de ses immenses ressources financières. Sur ce plan, le Département a tant d'argent à dépenser que les risques de dérapages sont nombreux. Bref, le désir d'atteindre la «sécurité absolue» pourrait bien engendrer ses propres contradictions et saper les fondations du gigantesque édifice bureaucratique que les États-Unis ont entrepris d'ériger.

Jean-François RANCOURT et
Stéphane ROUSSEL (UQÀM),
décembre 2002

Sites utiles à consulter:

<http://www.whitehouse.gov/deptofhomeland/> (La MaisonBlanche)

<http://www.caci.com/hls.shtml> (CACI est une entreprise de technologie de l'information)

<http://www.c-span.org/homelandsecurity> (C-SPAN est une société privée à but non lucratif, créée en 1979, à titre de service public offert par l'industrie de la télévision par câble.)

Les numéros 18 à 58 du bulletin *Le Maintien de la paix* sont disponibles à l'adresse suivante: http://www.ulaval.ca/iqhei/etudes_strat2.html.

Le bulletin *Le Maintien de la paix* est publié sous la direction de MM. Albert Legault, Stéphane Roussel et André Laliberté dans le cadre du programme Forum sur la sécurité et la défense (FDS) du ministère de la Défense nationale. Les numéros récents peuvent être consultés à l'adresse suivante: <http://www.er.uqam.ca/nobel/cepes/>

(ISSN 1192-909X)