

## 5. GESTION ET PLANIFICATION EN AMONT DE LA CRISE, AUX ETATS-UNIS

**Benjamin B. Tucker**

**Bureau de la sécurité et de la planification scolaires, Services de l'éducation de la Ville de New York, États-Unis**

**Résumé :** Ces trois dernières années, les établissements scolaires publics de la Ville de New York ont été confrontés à quatre événements au moins qui mettent en évidence l'importance de la planification et de la gestion en amont de la crise : l'attaque du 11 septembre 2001 contre le World Trade Centre, la défaillance du réseau électrique du 14 août 2003, les coups de feu tirés contre le conseiller municipal James Davis en juillet 2003 et l'ouragan Isabel en septembre 2003. La présente contribution évoque les caractéristiques de ces événements et leur impact sur les établissements, leurs élèves et leurs agents, ainsi que le rôle du système scolaire de la Ville de New York dans la sécurisation du milieu scolaire et la préservation de sa sécurité.

### **Introduction**

Les Services de l'Éducation de la Ville de New York ont à administrer le plus vaste dispositif scolaire public des États-Unis ; celui-ci couvre tous les paliers du système éducatif, de la préscolarité à l'enseignement secondaire, mais aussi l'enseignement spécial et la scolarité à domicile. Il regroupe plus de 1.200 établissements et 1.1 millions d'élèves dans cinq quartiers de la ville : Manhattan, Brooklyn, Queens, Staten Island et le Bronx. Au sein de ce public scolaire, 134.100 élèves apprennent l'anglais – on recense quelque 120 langues différentes parlées par les élèves et leur famille – et 137.400 élèves inscrits dans l'enseignement spécial. Il se déroule chaque jour de la semaine scolaire au moins 55.300 classes, assurées par 91.600 enseignants. Par ailleurs, 275.200 élèves sont inscrits dans l'un des 914 établissements confessionnels, alors que d'autres sont inscrits dans un établissement à charte ou dans une école privée indépendante. Le Service des transports scolaires encadre quotidiennement les déplacements de quelque 170.000 jeunes scolarisés ou élèves à besoins particuliers (Lukin, 2003).

Le Bureau de la sécurité et de la planification scolaires, créé à la suite de la restructuration des Services de l'éducation de la Ville en septembre 2002, a essentiellement pour attributions l'élaboration de la ligne d'action de ces Services, la planification, la mise en oeuvre et la gestion de la sécurité scolaire. Il encadre également les élèves étrangers, la discipline, la préparation aux situations d'urgence, les actions de prévention et les interventions.

### **L'attaque contre le World Trade Centre, 11 septembre 2001**

#### ***Pendant l'événement***

11 septembre 2001. La température ce jour là était agréable à New York, où se déroulait l'élection primaire pour la désignation du maire. Les cours n'avaient repris que depuis quatre jours – enseignants et élèves venaient seulement de faire connaissance. Et c'est là que la ville a compris deux vérités fortes, essentielles : (1) son personnel scolaire réagit vite, sait trouver des solutions et protège d'instinct les enfants, et (2) l'époque exige une révision complète de nos connaissances en matière de sécurité scolaire et de sensibilisation du citoyen. (Lukin, 2003).

La journée a été marquée par les événements suivants :

- A 8h 46, un avion heurte la Tour 1 du World Trade Centre.

- A 9h06, un avion heurte la Tour 2 du World Trade Centre.
- A 9h17, l'Administration Fédérale de l'aviation décide de fermer tous les aéroports de la région de New York.
- A 9h21, l'autorité portuaire de New York et du New Jersey ordonne la fermeture des ponts et des tunnels dans la région de New York.
- A 9h50, la tour sud de la Tour 2 du World Trade Centre s'effondre.
- A 10h29, la tour nord de la Tour 1 du World Trade Centre s'effondre.
- A 11h02, la zone située au sud de Canal Street est évacuée.
- A 14h49, le service du métro et des bus reprend partiellement dans la ville.
- A 17h20, l'immeuble de 47 étages situé au 7 World Trade Centre s'effondre.
- A 21h57, le maire, M. Giuliani, annonce une décision du Président de l'Université : les écoles de la ville de New York resteront fermées le mercredi 12 septembre.

On recense sept établissements publics accueillant au total plus de 5.600 élèves dans un rayon de 800 mètres autour du World Trade Centre, dans la zone connue aujourd'hui sous le nom de 'Ground Zero'. : PS [*école primaire*] 150 (175 élèves), lycée Stuyvesant (3.041 élèves), PS 89 (239 élèves), IS [*premier degré*] 89 (255 élèves), PS 234 (613 élèves), lycée Leadership and Public Service (586 élèves) et lycée Economics and Finance (720 élèves) (Thomas, 2001).

L'évacuation des élèves a débuté dans l'ensemble des établissements scolaires, à commencer par l'école primaire PS 234, après que la Tour 2 ait été heurtée par un avion. A pied, les élèves encadrés par le personnel scolaire se sont éloignés des tours. Par ailleurs, 3.000 élèves du lycée Murray Bergtram, situé à sept pâtés de maisons vers l'est, en face du commissariat central de police, ont eux aussi été évacués, car le commissariat était considéré comme une cible éventuelle. Le personnel scolaire a évacué sans problèmes plus de 9.000 élèves appartenant à un des établissements situés sur la Zone zéro, ou à proximité. Il a ensuite veillé à ce que ces élèves regagnent sains et saufs leur domicile.

### ***Après l'événement***

Le Président Harold O. Levy a décidé de prolonger la journée scolaire et d'annuler l'ensemble des activités prévues après la classe dans tous les établissements. Les écoles sont restées fermées le lendemain. Le 13 septembre 2003, les élèves des sept établissements ont été provisoirement affectés à d'autres établissements : les élèves du lycée Stuyvesant ont été dirigés sur le lycée technique de Brooklyn, les élèves du lycée Leadership and Public Service sur le Lycée Fashion Industries, les élèves du lycée Economics and Finance sur le lycée Norman Thomas, les élèves de la PS 89 sur la PS 3, les élèves de l'IS 89 sur l' IS 70, les élèves de la PS 150 sur la PS 3 et les élèves de la PS 234 sur la PS 41 (Thomas, 2001).

Un tel redéploiement posait problème, car l'effectif des classes se trouvait doublé, voire triplé dans certains établissements. Du fait de l'arrivée des élèves du lycée Stuyvesant, il a fallu prévoir deux tranches d'enseignement au lycée technique de Brooklyn : les élèves du lycée technique avaient cours de 7h15 à 13h47, tandis que les élèves du lycée Stuyvesant avaient cours de 11h à 18h11. Pendant l'intervalle de trois heures où les cours se chevauchaient, les élèves du lycée Stuyvesant suivaient leurs cours dans

l'amphithéâtre. Les parents ayant exprimé leurs inquiétudes devant un afflux aussi massif, l'emploi du temps a subi une nouvelle modification. La durée des classes a été réduite, pour les élèves du lycée technique comme pour les élèves du lycée Stuyvesant, pour permettre aux uns et aux autres de suivre leurs cours séparément (Thomas, 2001). Les classes ont repris au lycée Stuyvesant le 9 octobre 2001 (Services de l'éducation de la Ville de New York, 2001a), le 22 janvier 2002 à l'IS 89, et le 4 février 2002 dans les écoles primaires 150, 234 et 89. Les lycées Economics and Finance et Leadership and Public Service ont rouvert leurs portes au début de février 2002 (Services de l'éducation de la Ville de New York, 2001b). Les élèves du lycée Murray Bergram ont repris les cours quelques jours après l'événement. Le conseil d'établissement avait pris rapidement les mesures nécessaires pour assurer une assistance psychologique aux enfants, aux agents et au personnel administratif.

L'opération d'évacuation s'est certes remarquablement bien déroulée, mais il importe d'observer que dans la presque totalité des cas les dispositions spécifiques du plan de sécurité scolaire prévues dans la Loi sur la prévention de la violence et la sécurité scolaire (*Projet SAVE*) (Butterworth, 2001) – qui exigeait des conseils d'établissement de la ville qu'ils mettent en place à compter de novembre 2002, dans l'ensemble du district scolaire et dans tous les bâtiments, un dispositif de sécurité permettant de gérer une situation de crise – n'ont pas été observées. C'est ainsi que l'itinéraire d'évacuation prescrit pour le lycée Stuyvesant n'a pu être utilisé par les élèves, car trop dangereux à ce moment là.

### **Défaillance du réseau électrique régional, août 2003**

#### ***Impact éventuel sur les établissements***

Le 14 août 2003, l'État de New York, une partie du Canada et plusieurs autres États de la côte est ont connu une importante panne de courant qui a privé d'électricité quelque 50 millions de personnes. Un rapport remis par la suite au maire Michael R. Bloomberg, intitulé « Améliorer l'état de préparation de la Ville de New York dans la perspective d'une urgence » disait ceci :

Dans la seule ville de New York, 8 millions de résidents, ainsi qu'un nombre non identifié de touristes et de banlieusards, en ont subi les conséquences. Les agents de la force publique, les pompiers, le personnel de gestion de crise et les professionnels de santé ont travaillé sans relâche pour assurer la sécurité pendant la crise. L'événement était grave, mais ses conséquences auraient pu être dramatiques. La ville a eu de la chance : le délestage a eu lieu par beau temps et en cours de journée, sa durée a été limitée et la semaine de travail était terminée, ce qui a donné deux jours à la Ville, au secteur privé et aux organisations sans but lucratif, pour rétablir leur activité. De nombreux New-Yorkais étaient partis en week-end et l'on se trouvait en dehors d'une période scolaire. (Alper et Kupferman, 2003).

Le rapport signale par ailleurs que si la défaillance du réseau électrique s'était produite en période scolaire la ville aurait eu à assurer la sécurité de quelque 1.1 millions d'élèves répartis dans 1.200 établissements publics. On a vu précédemment que les établissements scolaires sont censés être dotés d'un plan de sécurité prévoyant notamment l'évacuation, l'acheminement vers un abri, des exercices de réaction face à un incendie et la fourniture de repas. Ce sont les caractéristiques et la durée de l'urgence qui déterminent les modalités de mise en oeuvre de ce plan. Si l'urgence se prolonge, l'acheminement vers un abri et l'alimentation des élèves et du personnel. sont susceptibles de poser problème. En temps normal, les établissements scolaires de la Ville de New York servent 145.000 petits déjeuners et 640.000 déjeuners et ils disposent en règle générale de provisions suffisantes pour tenir deux jours. Mais ils n'ont pas de réserve d'eau potable, de médicaments ou de couvertures et la plupart d'entre eux ne disposent pas d'un générateur. Par ailleurs, certaines situations d'urgence exigent une évacuation, ce qui était le cas le 11 septembre 2001.

En cas de défaillance du réseau électrique ou autre événement grave, les écoles indépendantes, les écoles confessionnelles et les écoles à charte se trouveraient confrontées aux mêmes problèmes de sécurité. En 2002, le Service de gestion des urgences (OEM) et les Services de l'éducation de la Ville de New York ont rencontré des représentants des écoles indépendantes pour discuter des plans et des dispositions d'urgence.

### ***Réaction à une situation d'urgence***

A New York, c'est à l'OEM qu'il incombe de coordonner la réaction de la ville face à une situation d'urgence. Dans l'éventualité d'une crise, défaillance du réseau électrique par exemple, c'est le Centre des interventions d'urgence (EOC) qui sert de poste de coordination, donc qui réunit et diffuse l'information et qui assure la coordination du personnel de la Division des établissements scolaires et du Bureau de la sécurité et de la planification scolaires. Pendant la panne de courant, le dispositif de mobilisation face à une situation d'urgence a bien fonctionné. Les agents des organismes concernés se sont présentés à l'EOC dès la fin la panne et les plans d'urgence prévus pour l'ensemble de la ville ont été activés. Par ailleurs, cinq établissements scolaires ont servi « d'abris thermiques » pour les résidents en quête d'air frais. Toutefois, les Services de l'éducation ont eu de la peine à établir la communication avec le personnel des différents organismes, car les téléphones cellulaires et autres réseaux de communication ne fonctionnaient plus. Par ailleurs, le générateur qui équipait certains établissements scolaires ne produisait pas assez de courant pour permettre une utilisation autre qu'épisodique des ascenseurs.

Le lundi qui a suivi l'événement, le maire, Michael R. Bloomberg, a constitué un groupe de travail pour examiner la réaction de la ville à la défaillance du réseau électrique. Ce groupe avait à sa tête Andrew Alper, Président de la Société de développement de la Ville de New York, et il était coprésidé par Susan Kupferman, directrice du service des interventions à la mairie. Il s'agissait de voir comment la ville avait réagi à la panne et de formuler des recommandations sur la manière de mieux la préparer à faire face à des crises futures. Pour garantir l'indépendance de ce groupe, on avait choisi une bonne partie de ses membres en dehors de l'Administration : outre des responsables de la Ville, il comprenait des représentants des organisations à but lucratif et des organisations sans but lucratif ayant une grande expérience et l'habitude des responsabilités.

Six points ont été abordés : réaction face à une situation d'urgence, continuité des activités, « la Ville employeur », les communications, les transports et la santé publique, la sécurité et l'état d'alerte préventive. Pour mieux apprécier les divers aspects de la réaction de la ville, le groupe de travail a commencé par contacter l'ensemble des organismes publics – y compris ceux qui distribuent des repas aux personnes âgées, sanctionnent les infractions au code de l'hygiène publique, règlent la circulation ou libèrent les personnes prises au piège dans un ascenseur – afin d'avoir leur sentiment sur ce qu'il aurait fallu faire pour rendre plus efficace leur réaction et celle de la Ville face à l'incident. Il a par ailleurs rédigé un questionnaire d'enquête publique qu'il a affiché en anglais et en espagnol sur le site Internet de la Ville et dans les 311 centres publics d'information. Il a reçu 3.700 réponses. Parmi ces réponses, nombreuses sont celles qui citent comme problème majeur l'interruption des communications, suivie des problèmes de transport.

Le rapport final du groupe de travail comprend 35 recommandations (Alper et Kupferman, 2003). La recommandation qui intéresse plus spécifiquement le système scolaire précise que les Services de l'éducation « devront chercher à voir si les plans de sécurité scolaire existants couvrent bien toutes les éventualités et devront préserver leur rôle de centres de ressources pour les établissements indépendants et autres établissements ne relevant pas du système public, dans le cadre de la préparation aux situations d'urgence. » Tout en affirmant que la ville avait réagi de manière remarquable, il concluait qu'il fallait « tirer parti de nos expériences et trouver les méthodes permettant d'améliorer les pratiques actuelles », étant donné que « même si l'on peut trouver des similarités dans de nombreuses situations d'urgence,

chaque événement est unique et le suivant pourrait être d'une toute autre gravité. Il n'est pas possible d'élaborer des plans d'urgence applicables à toutes les éventualités, d'établir un modèle prévoyant toutes les combinaisons possibles d'événements perturbateurs ou encore d'accumuler les ressources nécessaires pour faire face à un nombre infini de scénarios-catastrophes. »

### **Le meurtre du conseiller municipal James Davis, juillet 2003.**

Vers la fin du mois de juillet 2003, le conseiller municipal James Davis, qui assistait à une manifestation publique au balcon de la salle du conseil municipal, a été blessé mortellement à coups de feu. L'un des agents de police affectés à la sécurité, posté directement sous ce balcon à l'étage inférieur, a immédiatement dégainé son arme et tué l'assaillant. L'événement ne pouvait laisser indifférents les Services de l'éducation, dans la mesure où il s'était produit à l'Hôtel de ville et où les bureaux des Services de l'éducation sont situés dans l'immeuble Tweed, à quelques pas de l'entrée arrière de l'Hôtel de ville. Par ailleurs, le premier étage de cet immeuble est occupé par un établissement scolaire, la City Hall Academy. Comme on était au mois de juillet, il n'y avait fort heureusement pas d'enfants sur les lieux ; mais se trouvaient dans l'immeuble, outre un groupe de chefs d'établissement suivant une formation aux fonctions de direction, plusieurs centaines de personnes, agents ou visiteurs.

C'est par son personnel et par les médias que le directeur général du Service de la planification et de la sécurité scolaires a appris que des coups de feu avaient été tirés à l'intérieur ou aux abords de l'Hôtel de ville. Au moment où les voitures de police et autres véhicules d'urgence atteignaient les lieux, sirènes en marche, le premier commissaire adjoint du Service de gestion des urgences a confirmé la réalité des coups de feu. Selon les premiers témoignages, le criminel avait pris la fuite et se trouvait peut-être encore dans les parages : le directeur général a donc fait bloquer immédiatement les entrées et les sorties de l'immeuble Tweed ; des agents de la police de New York ont procédé à une vérification étage par étage, sans découvrir de suspects. Une heure quarante plus tard, il se confirmait que l'assassin avait agi seul et qu'il avait été tué.

Après avoir fait le point avec l'équipe de sécurité de l'immeuble, qui dépend du Département des services administratifs de la ville, et obtenu des informations auprès du personnel et des visiteurs, les Services de l'éducation ont procédé à un examen approfondi du dispositif de sécurité de l'immeuble. Le lendemain de l'incident, on y installait des équipements de détection électronique supplémentaires et le personnel était averti qu'il devrait désormais contrôler, outre les visiteurs annoncés, toute personne entrant dans l'immeuble.

### **Dispositif d'alerte pour l'ouragan Isabel, septembre 2003**

Le 16 septembre 2003, le Bureau de gestion des urgences (OEM) de la Ville de New York annonçait l'arrivée d'un puissant ouragan, Isabel, repéré au-dessus de l'Atlantique, qui se déplaçait vers le nord-ouest et qui allait probablement toucher terre quelques jours plus tard sur la côte est des États-Unis . Isabel était classé dans la catégorie 3, ce qui laissait présager des vents soufflant à plus de 210 kilomètres par heure, donc susceptibles de provoquer des dégâts importants.

Contrairement aux autres événements évoqués dans la présente contribution, le fait que l'alerte ait été donnée permettait aux Services de l'éducation de prendre leurs dispositions pour en limiter les effets. L'OEM a immédiatement organisé des points d'information dans toute la ville à l'intention de ses agents. Tous les renseignements dont on disposait sur l'ouragan ont été communiqués aux établissements scolaires, aux élèves et à leur famille. Il était suggéré aux résidents d'appeler le 311 ou de se connecter sur le Système de localisation en ligne (EMOL) du Bureau pour vérifier si leur lieu de résidence, leur lieu de travail ou leur école se situaient dans une zone d'évacuation.

Or, l'ouragan a perdu de sa violence à mesure qu'il se rapprochait de la région New York et, hormis des vents violents, ses effets ont été minimes. La Ville continuait d'observer son déplacement et les Services de l'éducation ont identifié des zones d'inondation éventuelles. Il a été demandé aux conducteurs d'autobus scolaires de stationner devant les établissements et de rester à leur poste dans l'éventualité d'une évacuation. Finalement, la tempête n'a pas ou guère perturbé la vie scolaire.

## **Conclusion**

Les quatre événements évoqués dans la présente contribution montrent que les citoyens de New York et le personnel de ses établissements scolaires font preuve d'un civisme exceptionnel lorsqu'ils sont confrontés à une crise. Même lorsqu'il n'existe pas de plan précis ou lorsque le plan existant ne peut pas être mis en oeuvre, les habitants de New York parviennent à triompher de l'épreuve. Ces événements mettent par ailleurs en lumière le fait qu'il est préférable de planifier les réactions à la crise avant qu'elle ne survienne. Dans certains cas certes, aucun travail de planification, aussi important soit-il, ne peut prévenir la crise, mais la préparation et la planification restent indispensables pour en atténuer l'impact et en effacer les traces.

Pour les Services de l'éducation de la Ville de New York, le problème consiste à discerner parmi les centaines de facteurs à envisager ceux qui constituent une menace pour les établissements. Les résultats d'une enquête récente mettent en évidence la nécessité d'améliorer à la fois les connaissances et la pratique en matière de préparation (Centre national de préparation aux catastrophes, 2003). L'enquête montre que de nombreux Américains ignorent l'existence d'un plan d'urgence pour les établissements scolaires. 58% seulement des parents sur le territoire américain et 53% des parents dans la ville de New York connaissent le plan d'urgence ou le plan d'évacuation de l'établissement fréquenté par leurs enfants ; 19% des parents au niveau national et 15% des parents dans la ville de New York en connaissent les détails. Les Services de l'éducation de la Ville de New York viennent d'obtenir, par voie de concours, une subvention du ministère de l'Éducation des États-Unis, subvention qui va servir à proposer sur Internet, un programme de formation complet, répondant aux exigences les plus modernes, conçu pour former et préparer les parents, les enseignants, les élèves et les autres membres de la collectivité à tous les aspects d'une situation d'urgence. On reconnaît par là même que la planification en amont de la situation d'urgence est un processus collectif dont les composantes essentielles sont la préparation, la réaction, la réhabilitation et le contrôle des dommages.

## **Note**

1. Outre Andrew Alper et Susan Kupferman, il réunissait Lilliam Barrios-Paoli, Vice-présidente de United Way of New York City ; Stanley Brezenoff, Président- directeur général de Continuum Health Partners, Inc. ; John Gilbert, vice-président et directeur général de Rudin Management, Inc. ; Charles Maikish, vice-président de JP Morgan Chase ; Gino Menchini, Service des télécommunications et de l'informatique de la Ville de New York ; Virginia Mewborn, directrice des services d'urgence de la Croix-Rouge américaine, grand New York ; Sam Schwartz, président, The Sam Schwartz Company ; et Ben Tucker, directeur général de la sécurité et de la planification scolaires, Services de l'éducation de la Ville de New York.

## **Références**

Alper, A. and S. Kupferman (2003), *Enhancing New York City's Emergency Preparedness. A Report to Mayor Michael R. Bloomberg*, New York City Emergency Response Task Force, New York.

Butterworth, J. (2001), "Safe Schools Against Violence in Education (SAVE) Legislation", memo to District Superintendents and Superintendents of Public Schools, 4 September 2001, [www.emsc.nysed.gov/rscs/chaps/SAVE/SAVE%20Field%20Memo%209\\_4\\_01.html](http://www.emsc.nysed.gov/rscs/chaps/SAVE/SAVE%20Field%20Memo%209_4_01.html).

Lukin, J. (2003), *First Class School Safety: A Proposal from the New York City Department of Education*, Office of School Safety and Planning to the United States Department of Education.

National Centre for Disaster Preparedness (2003), *How Americans Feel about Terrorism and Security: Two Years after 9/11*, Columbia University, Mailman School of Public Health, New York.

New York City Department of Education (2001a), "Chancellor Harold O. Levy Will Be On-hand to Greet Faculty and Students as Stuyvesant High School Re-opens", New York City Department of Education Press Release, 8 October 2001, [www.nycenet.edu/press/01-02/n6102.htm](http://www.nycenet.edu/press/01-02/n6102.htm).

New York City Department of Education (2001b), "Chancellor Harold O. Levy Comments Regarding the Status of Schools near Ground Zero", New York City Department of Education Press Release, 18 December 2001, [www.nycenet.edu/press/01-02/n8002.htm](http://www.nycenet.edu/press/01-02/n8002.htm).

Thomas, G.A. (2001), "Coping with Crisis: The New York City Board of Education's Response to the World Trade Centre Disaster", presentation at the 2001 National Training and Technical Assistance Centre meeting, [www.k12coordinator.org/resources\\_detail.cfm?id=44](http://www.k12coordinator.org/resources_detail.cfm?id=44).