



**HAL**  
open science

# La Nouvelle-Orléans en (re)construction

Ackbaree Rumjaun

► **To cite this version:**

Ackbaree Rumjaun. La Nouvelle-Orléans en (re)construction. Architecture, aménagement de l'espace. 2023. dumas-04275112

**HAL Id: dumas-04275112**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04275112>**

Submitted on 8 Nov 2023

**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.

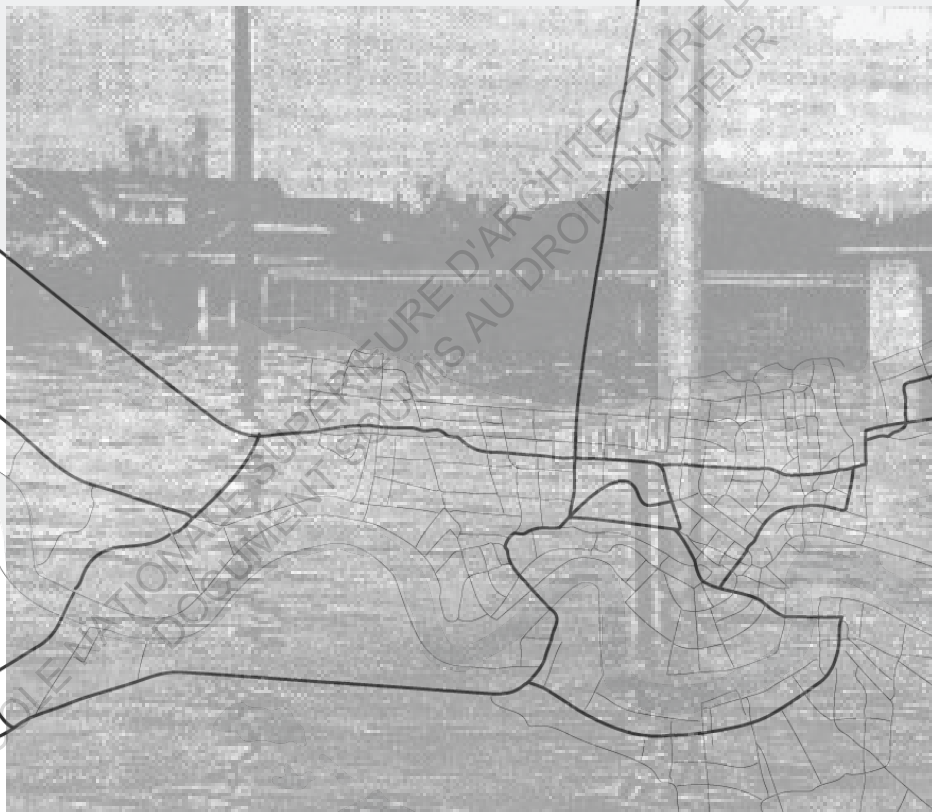
L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

# La Nouvelle-Orléans en (re)construction

CONTROVERSES SPATIALES



RUMJAUN ACKBAREE

Laurent Devisme - Amélie Nicolas

Mémoire • LA NOUVELLE-ORLÉANS EN (RE)CONSTRUCTION • Rumjaun Ackbaree

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES  
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

## REMERCIEMENTS

À **Laurent Devisme** et **Amélie Nicolas**,  
pour votre accompagnement pendant ces  
deux ans très longs, pour vos conseils très  
précieux et pour votre patience !

À

**Paul Cramer**, administrateur de la  
planification dans la ville de la Nouvelle-  
Orléans.

**Julie Hernandez**, titulaire d'une thèse  
de géographie à l'Université Paris Ouest  
Nanterre La Défense en 2010.

**David Waggoner**, président de l'agence  
d'architecture « Waggoner and Ball » et **Dale  
Morris**, directeur de la gestion de l'eau du  
gouvernement néerlandais à la Nouvelle  
Orléans pour cet entretien inespéré à 21h du  
soir à Nantes

**Gaëlle**, ma collègue paysagiste du CAUE  
pour avoir été mes yeux et oreilles au colloque  
de l'ADDRN « Sortons la tête de l'eau »

À

Mon frère, **Ishfaq Rumjaun** pour ses  
explications apportées sur les termes anglais.  
Mon père, **Anwar Rumjaun** pour sa  
relecture, les nombreux débats que j'ai pu  
avoir avec.

Enfin à mes colocs et amis pour leur support  
et leur bonne humeur

**Elisa, Léonie et Alexandre**

# SOMMAIRE

	• Remerciements	
	• Introduction	
<b>01</b>	<b>• PARTIE I MISE EN PLACE D'UNE • INJONCTION COLLECTIVE DÉCLENCHÉE ..... p.15 • PAR LA CATASTROPHE</b>	
	<b>• Mise en place d'un engagement collectif : le • débat sur le (non) retour en ville</b>	
	• 1.1 La polémique du retour en ville et la réduction de l'empreinte urbaine	
	• 1.2 La réduction de l'empreinte urbaine, la green dot map comme symbole d'exclusion	
	<b>• Mise en place d'un capital de reconstruction</b>	
	• 2.1 Le capital social et le capital de reconstruction	
	• 2.2 Les « maisons ressources » de nouveaux espaces communautaires	
	• 2.3 Les limites de ces initiatives citoyennes sur le territoire.	
<b>02</b>	<b>• PARTIE II PLANIFICATION(S) DANS UN ..... p.47 • CONTEXTE D'URGENCE</b>	
	<b>• 1. Une planification dans un temps restreint</b>	
	• 1.1 Les facteurs qui influencent les trajectoires de planification et de reconstruction post-Katrina	

- 1.2 Les difficultés de la planification Post-Catastrophe
- 1.3 Un environnement de méfiance à la Nouvelle-Orléans
- 1.4 Insurrection collective : déclencheur de l'action de l'État
- 1.5 Des planifications élaborées dans une courte période et l'urgence du besoin

## • 2. Un processus d'apprentissage, la méthode du « Trial and Error »

- 2.1 Du « Grassroot Planning » à une planification formalisée
- 2.2 D'une contribution d'un public quasi inexistante ... vers une participation citoyenne en étroite collaboration avec urbanistes et architectes
- 2.3 D'un plan divisif, deshumanisant les communautés ... vers un cadre plus sensible, philanthropique

# 03

## • PARTIE III UNE PLANIFICATION DE LA RÉSILIENCE, INFLUENCÉE PAR UNE EXPERTISE INTERNATIONALE

..... p.91

### • 1. Après l'urgence vient la résilience

- 1.1 Une « recovery plan » Vs plan et stratégie de résilience
- 1.2 Un processus « Top Down » ? L'influence des autorités dans ce processus de planification.
- 1.3 « Design oriented process » Vs « Policy driven process»
- 1.3 Les communautés mobilisées, la participation humaine et non humaine

### • 2. Intégration des pensées néerlandaises dans un contexte néo-orléanais

- 2.1 Une approche sur-mesure spécifique
- 2.2 Une culture de sensibilisation

- 
- 2.3 Un état d'esprit en transition
- 

- **3 Intégration des pensées néerlandaises dans un contexte néo-orléanais**
- 

- 3.1 Une initiative répliquable
- 3.2 Une réciprocité et un apprentissage double
- 

- **4 L'influence des Dutch Dialogues par rapport aux stratégies de planification**
- 

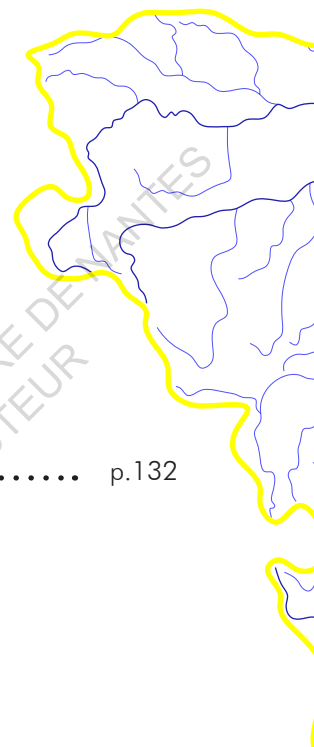
- Conclusion

- Bibliographie

- Glossaire et mots clés

- Annexes
- 

..... p.132



ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES  
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

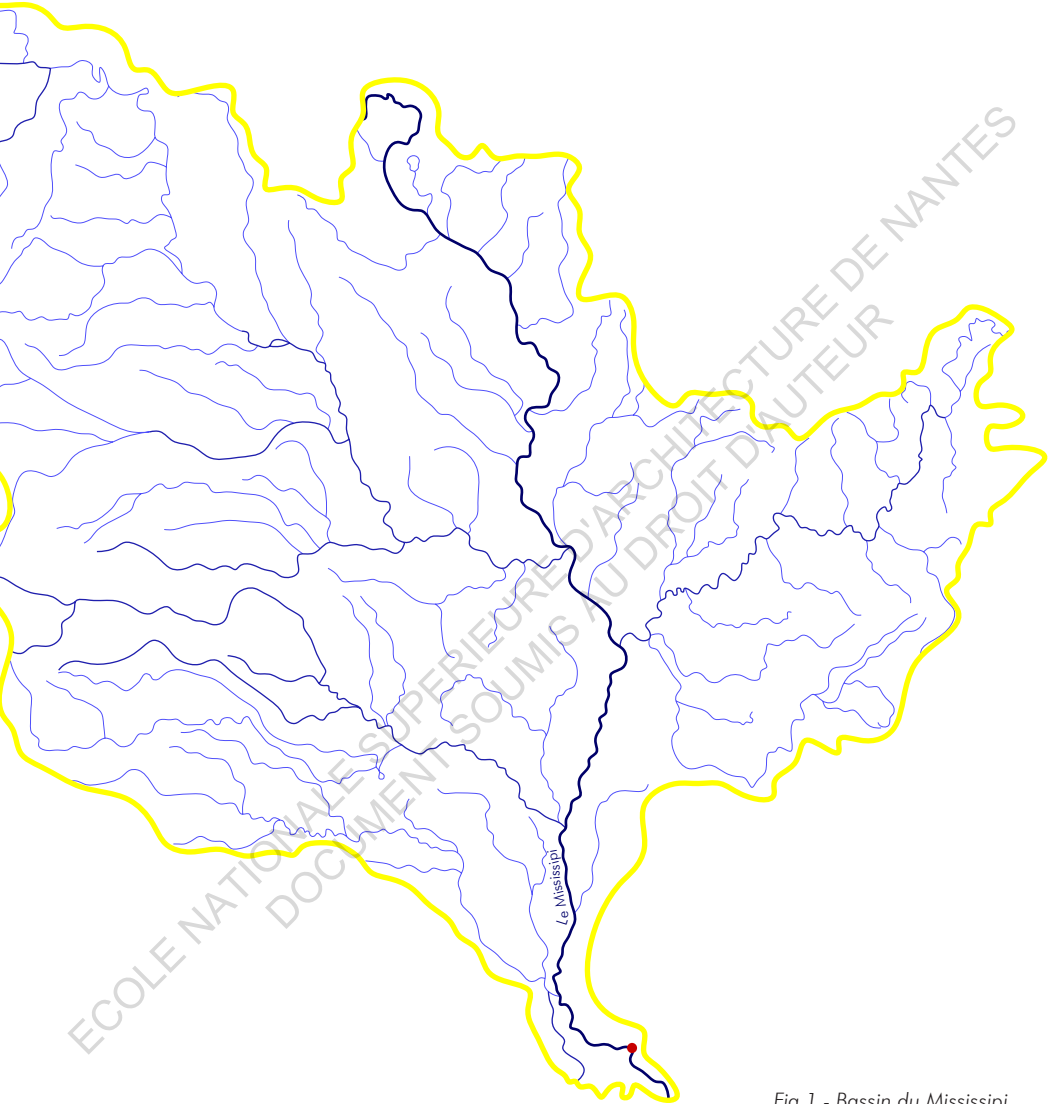


Fig 1 - Bassin du Mississippi



ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES  
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

# INTRODUCTION

“ C’est parce que la catastrophe constitue un destin détestable dont nous devons dire que nous n’en voulons pas qu’il faut garder les yeux fixés sur elle, sans jamais la perdre de vue ” .

-Jean-Pierre Dupuy

Je suis née à l’île Maurice, petit état insulaire, donc j’ai toujours été entourée par l’eau, un élément qui a toujours été dans mon quotidien. J’ai toujours été fascinée par elle, voir même une période où j’en étais presque obsédée. Avant de venir en France, la mer faisait partie de ma vie soit par la nage, soit par mes nombreuses séances de voile quand j’étais plus jeune, ou de kayak pendant mes vacances scolaires. Mon approche à l’eau s’est changé quand je suis venue en France, un état sur un continent, pour mes études. A Nantes, l’eau est toujours aussi importante pour moi, les bords de la Loire ou les bords de l’Erdre représentent des espaces que je fréquente quotidiennement. L’eau m’intrigue aussi car c’est un élément souvent imprévisible. Elle est souvent paradoxale cette eau si belle. Elle peut être douce, agréable, paisible et apporte ses bénéfices mais quelquefois dangereuse et incontrôlable

et apportent ses inconvénients.

En 2019, j’ai effectué mon Erasmus à Madrid et en studio de projet, j’ai étudié la question de la submersion de la ville de Cadix en 2100 et comment concevoir la ville dans ce contexte. Evidemment les projets étaient plutôt utopiques mais l’intérêt de cet exercice était de questionner la relation entre les espaces de vie, d’usages, les espaces urbains avec l’eau, deux modèles se révèlent, la protection radicale par technique, ou mettre en place des dispositifs résilients pour habiter l’eau, vivre dans le milieu aquatique. Je me suis dit lors de ce studio de projet à Madrid, « Yes ! Enfin une possibilité de lier l’eau, l’architecture et urbanisme ! »

En rentrant en France, le sujet d’inondabilité des espaces m’a beaucoup questionné. En particulier, le risque d’inondabilité et le processus d’adaptabilité en ville. Ensuite, un article sur le “world economic forum” intitulé « Sinking Cities » m’a questionné sur l’avenir des villes qui, dans un siècle seraient, d’après les scientifiques/experts, submergés à cause de la montée des eaux du aux impacts de changement climatique. Les villes s’affaissent de plus en plus aussi par le

pois que constituent les nombreuses constructions sur un sol plus ou moins mou tel que Venise, plusieurs villes du Pays-Bas, Bangkok, la Nouvelle-Orléans etc. J'ai conscience que ces propos ont une tonalité plutôt « effondriste », voir lourde. Or c'est cela qui m'intéresse, c'est cette idée de réfléchir à comment dans ces espaces en crise, à risques ? Faudra-t-il continuer à urbaniser ces zones ? De plus en plus, on peut constater une augmentation de 'Sinking Cities' dans le monde à cause de la montée des eaux provoquée par le réchauffement climatique. Ou déplacer les populations vers d'autres villes à proximité, bien qu'elle ne soit qu'une solution temporaire ? Ou bien vivre dans une ville régie par une protection technique mais qui au moindre problème technique entraînerait une forte inondation qui détruirait des sociétés, espaces urbains complets.

*“La tragédie est là. Il n'y a aucune solution à ce problème, alors qu'une partie de l'avenir climatique est dans une certaine mesure déjà jouée. Nous sommes contraints de prendre des décisions à l'échelle d'élections pour gérer l'accélération du temps de la planète elle-même.”*

-Bruno Latour, extrait d'entretien

Je me suis ensuite particulièrement intéressée parmi les différentes “Sinking Cities” au cas de la Nouvelle-Orléans, notamment par la façon dont cette ville a été fondée. Cette ville a été fondée sur la plaine deltaïque du Mississippi et une grande partie de cette ville se situe sous le niveau de la mer. Ainsi, afin de la rendre viable, afin d'accueillir des sociétés, il a fallu développer une protection technique, artificielle. Au fil des siècles, on met donc en place des levées, des digues, et des murs autour de la zone urbanisée, comme des remparts. De ce fait, comme la ville n'est viable que par l'apport technique de l'homme, lorsqu'un aléa, tels que des ouragans s'abattent sur elle, les dégâts sont amplifiés si la protection artificielle est défectueuse. C'est pourquoi, le 29 août 2005, La Nouvelle-Orléans se retrouve sous le niveau de la mer suite à l'ouragan Katrina, inondée à 80%.

Des images satellites montrent une ville submergée où il est uniquement possible d'apercevoir les toits de maisons. Cet ouragan est l'un des plus puissants qui ait frappé les Etats-Unis, elle cause environ 1836 morts et 5000 disparitions, et met en pièce l'économie et le tissu humain. Par conséquent, dans ce cas-ci on parle de catastrophe. C'est, lorsqu'un aléa s'abat sur une société

qui présente déjà un degré de fragilité.

Ensuite, en cherchant des articles sur cette catastrophe à la Nouvelle-Orléans, je suis tombée sur le livre écrit par Carol MC MICHAEL REESE, Michael SORKING, Anthony FONTENOT ; **New Orleans Under Reconstruction : the crisis of planning**. Dans cet ouvrage, je me suis particulièrement penchée sur la reconstruction de la ville, et surtout sur les plans d'aménagements existants.

Ces lectures m'ont fait m'interroger sur ce qui advient de ces plans qui n'aboutissent pas, est-ce un **processus d'apprentissage, d'évolution** vers une proposition adaptée à chaque besoin des quartiers ? Comment se passe l'élaboration des plans, et quelle est la place des citoyens dans cette élaboration ? Je m'interroge plus particulièrement sur **les différentes initiatives de reconstruction sociale, économique** (financement et la protection technique), **et urbaine** et en même temps d'un développement progressif d'**une culture de planification** appuyée par une **expertise internationale**, voire néerlandaise, dans la ville de Nouvelle-Orléans, post-Katrina. J'ai pensé à des méthodes d'analyse afin d'avancer sur le sujet, notamment par rapport aux plans de reconstructions

post-catastrophe, l'analyse de plans de reconstruction. Faire une analyse des acteurs par des organigrammes, des tableaux. De plus comme il serait compliqué pour moi d'aller sur le terrain, je pensais mener des enquêtes auprès de quelques acteurs qui ont participé à l'élaboration des plans, des chercheurs sur ce sujet.

Je mobilise premièrement des échelles spatiales, des échelles de villes différentes présélectionnées, et je compte effectuer une comparaison entre elles afin de comprendre s'il existe une influence urbaine. Cependant une échelle aussi large pourrait comporter trop d'informations et ainsi paraître confuse. J'aimerais travailler aussi sur les échelles d'acteurs et leur rôle, par le biais d'organigramme (État, Urbanistes, Ingénieurs, Habitants) afin de comprendre qui influe sur qui, et comment dans la prise de décision par rapport au plan de reconstruction. Je vais me concentrer aussi à l'échelle de quartiers, en effet les quartiers n'ont pas subi les inondations de la même façon du fait de leur position par rapport au lac. Ainsi il faudrait conjuguer les échelles d'acteurs et de quartiers afin d'en comprendre la relation.

Je vais tenter, par le biais d'entretiens

avec des chercheurs, des acteurs de la reconstruction et de la planification, des lectures, et de l'analyse des plans de reconstruction, de comprendre, en premier temps comment la catastrophe Katrina entraîne une injonction collective suite à la publication d'un plan d'aménagement. Cette première partie consiste à **étudier les controverses sociales et politiques de la société**, et s'interroger sur, comment, dans une ville où la participation collective est minimale, les citoyens se sont au fur et à mesure réunis suite à Katrina, pour mettre en place un **pouvoir associatif néo-orléanais**, rivalisant avec la ville. Puis dans un deuxième temps, je révélerai comment les différents plans de reconstruction et d'aménagements de la ville se sont succédé et dans quelle mesure cette succession de plans dévoile un **processus d'apprentissage**. Dans cette partie de ma réflexion, je vais m'appuyer sur l'analyse des plans. Enfin je vais montrer **la reproductibilité des planifications urbaines** pour faire face aux inondations sur d'autres villes.





Fig 2 - Nouvelle-Orléans Post-Katrina © Washington Post

KATRINA: THE STORM WE'VE ALWAYS FEARED

# The Times-Picayune



50 CENTS 129th YEAR NO. 225

FRIDAY, SEPTEMBER 2, 2005

HURRICANE EDITION

# 'HELP US, PLEASE'

## AFTER THE DISASTER, CHAOS AND LAWLESSNESS RULE THE STREETS



**NEW ORLEANS** - A distraught Angela Perkins screams "Help us, please!" outside the Ernest N. Mordecai Convention Center on Thursday. A cloud of desperation settled over the hundreds of hungry, homeless people at the Convention Center, creating an atmosphere of fear and helplessness.

### Local leaders call relief efforts too little, too late

By **Jack Nunez**  
Staff writer

New Orleans on Thursday pulled back from an almost complete collapse of public order, a most shocking sign that regional relief efforts in the general district to the city's still-recently ravaged.

Evacuees that authorities were beginning to get a grip on gangster parties, violent crime and rampant looting, many of them turned on looting that had haunted previous neighborhoods at the immediate aftermath of Hurricane Katrina.

With thousands of National Guard troops being stationed in just the Louisiana peninsula since September 11, the last time outside city one of the world's largest of the building military presence was a Blackhawk helicopter

including down near the Mordecai Convention Center to serve 1,000 refugees with shelter at the Ernest N. Mordecai Convention Center.

The remaining relief effort did not get off to a good start, but officials that it remained too little and too late. Most Thursday officials, including officials that the city's Orleans with state, was not just a matter of a matter. In fact, officials would not be getting an estimated 100,000 people from a Louisiana hospital, the Chalmette Mall, and to be cleared within after years back in still with time throughout the opening complete system leaving in flooded streets, scores of police officers empty throughout their jobs to their city given at least temporarily.

Some Police Chief James Whitehead said some reports had emerged earlier than accept an invitation to go into New Orleans.

He was uncertain how many. But it was important to get help.



**NEW ORLEANS** - Recovered singer Chantel Heatley weighs Thursday after taking New Orleans police Capt. Jeff Hines how she and others were attacked in her home after the hurricane.

### Blanco demands thousands of troops

By **Paul Purpora**  
and **Ed Anderson**  
Staff writers

**SADY BUSH** - Thousands of National Guard troops are converging on southeastern Louisiana and the Gulf Coast. But on Thursday called for no less than 40,000 troops - to be on the ground. That is a number much less many soldiers will be assigned to quell the violence that is sweeping the New Orleans area.

"I need more. I will ask for it. I have and I think so before long. Looting and lawlessness will not be tolerated."

By **BLANCO**, page 1

Fig 3 - "Aidez-nous s'il vous plait" Après le désastre, le chaos domine les rues © Times Picayune

Une crise : un phénomène critique où il est nécessaire de faire un choix pour faire face à un changement majeur. Une crise est alors une situation intenable, inattendue et qui est une menace pour un système. Comme le dit Colin Hay, crise vient du Grec, *kríno*. *Krísis* signifie « décider ». Cependant dans la majorité des cas, les décisions ne sont pas prises de façon objectives.

**« When communities are rebuilt, they must be even better and stronger than before<sup>1</sup>. »**

---

1 George W. Bush, Jackson Square, 15 septembre 2005

## **PARTIE I**

Mise en place d'une injonction collective déclenchée par la catastrophe



## 1. Mise en place d'un engagement collectif : le débat sur le (non) retour en ville

### 1.1 La polémique du retour en ville et la réduction de l'empreinte urbaine

« *Child on a rooftop, Mother on her knees, her signs reads, « Help please, I am an American !* »

- U2 & Greenday

« *The Saints are coming* » Superdome  
re-opening September 2006

Environ 80% de la population est partie ou déplacée<sup>1</sup>. La plupart des déplacés ont été dispersés dans des états voisins de la Louisiane. Par exemple Texas est celui qui a accueilli une grande majorité des évacués (plus de 250 000 personnes), l'Arkansas a reçu plus de 60 000 et d'autres dans d'autres états situés plus loin comme l'Alabama (25000), le Tennessee (15000), la Géorgie (15000) etc. La démographie de la Nouvelle-Orléans a fortement été impacté. Passer de 470 000 habitants pré-Katrina à moins de 200 000 habitants en 2006 post-Katrina (US House of representatives).

#### Situation démographique post-Katrina

Plusieurs hypothèses expliquent les éléments qui incitent un retour. La première est que les résidents de quartiers ayant un niveau de ressource élevé sont plus susceptibles de voir leur quartier reconstruit rapidement. Et l'autre est que les populations les plus pauvres

seraient susceptible de retourner parce qu'ils veulent rétablir leur capital social. La stratégie immobilière de la Nouvelle-Orléans est particulière. En effet, il y a beaucoup plus de résidents locataires que de résidents propriétaires. Ainsi, ces propriétaires, comme ils ne sont pas résidents, ne trouvent pas la nécessité de financer la reconstruction de leurs maisons. Et c'est un cycle vicieux puisque si ces propriétaires ne participent pas à la reconstruction de leurs propriétés, les résidents locataires n'y retournent pas non plus.

Les personnes âgées sont plus susceptibles de retourner car ce sont des retraités, donc il n'est pas nécessaire pour eux de faire attention à avoir un salaire tous les mois.

*"Ce ne sont pas des réfugiés ; ce sont des citoyens de Louisiane et du Mississipi, [...] Ce sont des victimes de négligence et de conditions auxquelles elles n'auraient jamais dû être exposées, en premier lieu"*

[Broder J. M., 2005]

<sup>1</sup> Données statistiques par McQuaid (2006) et par François Mancebo dans son article sur les déplacés du cyclone Katrina : de l'exode à la migration

**KATRINA: THE STORM WE'VE ALWAYS FEARED**

# The Times-Picayune



50 CENTS 100th year No. 221

TUESDAY, AUGUST 30, 2005

HURRICANE EDITION

# CATASTROPHIC

## STORM SURGE SWAMPS 9TH WARD, ST. BERNARD

## LAKEVIEW LEVEE BREACH THREATENS TO INUNDATE CITY



By Bruce Nixson  
Staff writer

Hurricane Katrina struck metropolitan New Orleans on Monday with a staggering blow, far surpassing Hurricane Betsy, the landmark disaster of an earlier generation. The storm flooded huge swaths of the city, as well as hitland on the north shore of Lake Pontchartrain, in a process that appeared to be spreading even as night fell.

A powerful storm surge pushed huge waves ahead of the hurricane, flooding much of St. Bernard Parish and New Orleans' Lower 9th Ward, just as Betsy 40 years ago. But this time the flooding was more extensive, spreading upriver as well to cover parts of the Bayou, Marigny and Tremé neighborhoods.

As with Betsy, people scrambled into their attics or atop their roofs, pleading for help from the few passers-by.

The powerful Category 4 storm crossed the coast near the mouth of the Pearl River shortly after daybreak with winds of 131 mph. Naval Air Station Joint Reserve Base in Belle Chasse reported an early morning gust of 116 mph.

With the power out throughout the area and fierce winds raging throughout the day, officials barely began Monday to assess the full damage of the monstrous storm, which was expected to leave thousands homeless and many more coping with damage from the wind and water.

Meantime, 5 miles to the west, engineers worked to close a breach along the New Orleans side of the 17th Street Canal.

Large drainage pipes ordinarily can drive millions of gallons of rainwater uphill through

**NINTH WARD:** An elderly resident is rescued from chest-high floodwaters by two New Orleans police officers.

STAFF PHOTO BY ALEX BRANDON

See **KATRINA, A-1**

Fig 4 - Inondation du Lower 9th Ward et St Bernard © Times Picayune

Le statut des personnes déplacées suite à la catastrophe a été défini afin de protéger leurs droits : le « United Nations Guiding on Internal Displacement » qui prend en compte le départ, les conditions de vie des personnes déplacées, le retour et enfin la migration définitive. Ces personnes étaient nommées par un terme spécifique : les « *internally-displaced people* » (IDPs)

D'après la FEMA<sup>2</sup>, les déplacés étaient à environ 2 millions de personnes. Et de plus, fin 2006, plus de 40% de la population n'était pas retournée et 60% pour la Nouvelle-orléans. D'après l'article de recherche de Mancebo<sup>3</sup>, presque la moitié des personnes qui ne sont pas rentrés, désirent retourner dans leurs anciens lieux de vie. C'est la plupart du temps des personnes pauvres, vulnérables, monoparentales ou seniors de plus 60 ans.

Il y a pour ces personnes une impossibilité de retour dû à des « push forces » comme le dit Mancebo. Ces « **push forces** » sont des barrières, des contraintes telles que le manque d'argent pour le déménagement, l'installation, les difficultés à se reloger, le niveau scolaire, les doutes sur la protection de la ville et le rétablissement d'un bon mode de vie. De plus, comme le dit

un article de Hernandez, « **Revenir en ville n'est pas reconstruire la ville** ». En effet, revenir en ville, ne se résume pas que à reconstruire sa maison et c'est tout. Il y a bien évidemment tout **une reconstruction du tissu social, urbain, reconstruction des pratiques urbaines, sociales**. Ré-établir le fonctionnement économique de la ville avec les marchés, les centres de soins, des emplois etc. De ce fait, c'est pour cela que lorsqu'il y a eu un retour d'une partie de la population, elle a dû quand même repartir puisqu'elle s'est rendu compte que le tissu social était trop fragmenté. Cela nécessitait soit une action de la part du gouvernement fédérale, soit par l'action collective.

### Situation politique de la Nouvelle-Orléans qui change au cours du temps

La mise en place de l'insurrection citoyenne s'est révélée bien évidemment par, une forme de **désengagement de l'Etat** et par une autorité « non compatissante » pour les habitants. Romain Huret traite la nature de l'Etat-providence<sup>4</sup>, provenant du parti politique des Républicains. Les principes de ce type d'autorité est l'assistance aux victimes des catastrophes naturelles, appelée aussi « l'Etat-compatissant »

<sup>2</sup> FEMA : Federal Emergency Management Agency

<sup>3</sup> François MANCEBO, "Katrina : un aller-simple pour ailleurs. De l'exode à la migration ", REVUE Asylon(s), N°6, novembre 2008, Exodes écologiques

<sup>4</sup> Romain Huret, Katrina, 2005. L'ouragan, l'État et les pauvres aux États Unis, Paris,

Éditions de l'EHESS, 2010, 234 p

par une juriste<sup>5</sup>. C'est-à-dire un Etat qui vient au secours de populations en détresse. Pendant l'ouragan Betsy en 1965, en Nouvelle-orléans, les secours arrivent rapidement. L'Etat est coordinateur, renforce ces programmes d'assistance aux victimes de la catastrophe notamment par une aide aux chômeurs, aide aux propriétaires etc. Ainsi on voit que pour cette catastrophe, l'Etat avait plus une approche compatissante face aux habitants.

L'arrivée de Katrina, révèle des fractures politiques, qui sont engendrées par les nombreuses transformations politiques des 3 décennies. Comme le dit Huret, l'Etat-providence passe à un « *Etat-contractuel* » caractérisé par une volonté de privatisation de l'autorité publique et une priorisation de la sécurité nationale au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et adapté par le parti politique des Conservateurs. Il y a ce mot d'ordre de l'Amérique contemporaine qui est « *Take care of yourself* » qui est une injonction aux habitants à gérer par eux-mêmes les risques sociaux. Ainsi la relation qui se forme entre l'Etat et les citoyens sont plus d'ordre contractuel, des logiques de contractualisation et de responsabilisation. Le problème avec cette logique est qu'elle mène à une exclusion des démunis.

### **Katrina comme révélateur de la pauvreté urbaine**

<sup>5</sup> Romain Huret, *Katrina, 2005. L'ouragan, l'État et les pauvres aux États Unis*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2010, 234 p

La catastrophe agit comme un filtre et qui révèle les fortes vulnérabilités de la ville. Le *Social Sciences Research Council* rappelle qu'une société frappée par un aléa s'effondre toujours lorsque des faiblesses dans la ville sont présentes depuis toujours. Ainsi à l'issue de Katrina, ces failles ont été révélées. Que ce soit d'ordre environnementale par le fait que la ville est construite dans un milieu non adapté pour l'urbanisation, d'ordre technique aussi. En effet, cette protection technique mise en place par le U.S. Army Corps of Engineers n'a pas fonctionné face à l'ouragan. Ces failles sont aussi d'ordre social, économique et politique. De ce fait la catastrophe met en avant des inégalités de la société urbaine. Elle est dans un premier temps illustré par le biais de nombreux médias. C'est d'ailleurs dans toute la littérature que j'ai pu lire, j'ai relevé une sémantique d'expression pour caractériser la population vulnérable. Ces mots étaient « victimes », « réfugiés », « évacués », « minorités », « underclass », les « culturally bankrupt » et les « socially irresponsible ». De ce fait, par ce champ lexical, on comprend bien les inégalités liées à la pauvreté et aux ethnicités.

### **Instrumentalisation de la catastrophe par les autorités locales.**

Il y a une volonté de gentrifier et d'exclure

stratégiquement les populations les plus « dérangeantes » (Mancebo). Une évaluation du nombre de logements en mauvais état et inhabitable a été conduit et les 7/10<sup>e</sup> de ces logements étaient des habitations modestes hébergeant des familles à bas revenus. Le maire Ray Nagin et la gouvernance avaient une approche de privatisation, d'abandon, du « laissez-faire ». L'idée était de faire de la catastrophe une opportunité afin de mettre en place des objectifs conservatifs. Les profs d'écoles publiques sont renvoyés, le système d'éducation est repensé, il y a une fermeture des logements publics dans la ville alors que c'est la période où le besoin de logement devient urgent. De plus, les loyers augmentent considérablement.

Plusieurs décisions sont prises sans aucun regard aux résidents. L'Hopital « Charity » est resté mort, sans reconstruction de l'infrastructure alors que pendant des générations, cet hôpital était la source de soins pour une grande partie de la population pauvre. Une Eglise (Holy Ground Baptist) est aussi démolie sans l'avis préalable du pasteur et des membres de la congrégation qui commençaient déjà à planifier la reconstruction de cette église. Une partie de ces décisions étaient des décisions fiscales mais une autre partie avaient pour but d'isoler, exclure les pauvres. Ces décisions ainsi avaient une nature idéologique. D'une certaine façon, les

autorités fédérales ont amplifié les dégâts.

L'indemnisation de biens détruits n'arrive pas et est aussi un obstacle au retour des IDPs. Plus de 6600 poursuites judiciaires ont été engagés contre les compagnies d'assurance dont il a été dit que les propriétaires étaient indemnisés en moyenne de 4000 euros de moins que ce qui était prévu.

Un **engagement civique à distance se met en place** même si elle se met en place difficilement. Les IDPs ne reçoivent pas d'information sur les décisions majeures concernant le programme de reconstruction de logements, écoles, hôpitaux, aucune invitation aux réunions de quartiers. Les IDPs qui réussissent à retourner malgré ces obstacles ont bien évidemment des frayeurs et des doutes qui persistent sur leur futurs, leur vie dans cette ville post catastrophe. Mancebo nomme les personnes retournées, les « Diehards ». D'après lui, ces « returnees » avaient l'impression d'être des pionniers dans une ville encore primitive, sans services publics.

### **La période Post-Katrina, comment se fait le retour à la normale ?**

Pre-Katrina, l'espace urbain fonctionne par le biais de relations, des pratiques spatiales, quotidiennes et micro-locales. C'est cela qui permet de constituer l'espace « d'expression civique » comme

le dit **Habermas**<sup>6</sup>. Ainsi ces relations se fondent sur les relations de voisinages, une interrelation entre les individus qui constituent cette sphère publique. Il y a bien entendu un partage des espaces communs, une notion essentielle à la formalisation du capital social.

Pendant, la catastrophe détruit les biens matériels de la ville mais aussi immatériel. Elle brise le capital social, les relations du voisinage, le partage quotidien de l'espace commun etc. Certes, le capital social pré-Katrina était présente mais d'une façon plutôt physique. Le capital social ne se manifestait pas par les réseaux sociaux. En effet, d'après un entretien réalisé par Julie Hernandez que je reprends dans mon mémoire, un entretien avec une résidente du quartier Mid City, une « *returnee*<sup>7</sup> », celle-ci ne connaissait pas le numéro de son voisin et n'avait aucune nouvelle de lui suite à la catastrophe.

*« C'est terrible mais je ne sais pas où ils sont ni comment les contacter pour leur dire que je suis revenue. Ce sont mes voisins, ils habitent juste à côté, pourquoi est-ce que je noterais leur numéro de téléphone quand il me suffit d'aller frapper à leur porte si j'ai besoin de quelque chose ? »*

-Entretien avec LaTonda – Mid City –  
Juin 2007 (Thèse de Julie Hernandez,  
partie 1)

## **Ainsi, comment s'est remis en place ce capital social détruit par Katrina ?**

Internet. En effet, Internet a joué un rôle important dans le rétablissement des liens sociaux alors que de nombreux résidents sont évacués. Ces liens se sont plutôt donc manifestés par les réseaux que par la présence physique. De nombreux blogs et sites communautaires ont vu le jour demandant aux évacués de partager leurs expériences. On pourrait ainsi parler d'une restitution virtuelle des communautés locales, des réseaux de voisinages locaux virtuels. Julie Hernandez, dans sa thèse nomme ce phénomène comme la première étape d'un engagement civique. Un engagement civique qui prend forme par le biais de réseaux, du monde virtuel. Evidemment, cela est à nuancer. Il existe bien-sûr des inégalités, des disparités par rapport au niveau d'accès à Internet par chaque individu et intrinsèquement les populations les plus vulnérables n'auraient pas la même facilité d'accès à Internet que les autres les moins vulnérables et par conséquent ne pas faire partie de la communauté, une forme d'isolement commencerait déjà à naître.

« Les désastres naturels sont aussi des désastres informationnels » comme le dit J. Sutton (2008). Se mettent en place suite à la catastrophe un « hub d'informations ». Les plateformes d'organisations sont

---

<sup>6</sup> Le concept d'espace public par Habermas qui saisit une réalité sociologique est avant tout un concept critique qui apprécie le degré de réalisation de la liberté politique des citoyens en démocratie. Forgé avec un sens spécifique en 1962 par Habermas dans *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, ce concept connaît des remaniements dans différents écrits ultérieurs.

<sup>7</sup> Un néologisme de la Nouvelle-Orléans suite à la catastrophe pour nommer les personnes qui sont retournés dans leurs anciens lieux de vie

souvent des forums. Plusieurs exemples illustrent cette mise en place de ce « hub d'information ». Une version en ligne se crée du quotidien local NOLA.com et va créer une forme de figuration numérique des quartiers. Dans le quartier de Lakeview, Denise Thornton initie une Yahoo list puis équipe la maison de quartier d'un cyber espace : cela illustre une forme un rétablissement d'un écosystème informationnel.

*« Loki, 29 septembre 2005*

*Humid City a démarré comme un site sur l'actualité culturelle dans la région de la Nouvelle Orléans. Depuis l'arrivée de Katrina il est devenu un nœud de réseau pour les réfugiés, aussi bien pour partager des ressources, discuter de notre futur et se mobiliser comme militants de manière à ce que les gouvernements à tous les niveaux rendent des comptes sur leurs méfaits. Il y a un aspect, jusqu'à présent négligé, que je vois comme aussi important : celui de l'histoire orale.*

*Le moment est historique. Je crois important de documenter nos pensées et sentiments dans le cours même des choses. Les histoires personnelles, les points de vue méritent d'être enregistrés maintenant, dans toute leur fraîcheur. À la différence des générations précédentes, nous pouvons ménager une vue de l'intérieur de ce qu'il en a été de ce temps pour les personnes qui s'y sont trouvées prises ; ne pas en rester aux perspectives sèches de ceux qui écrivent des livres,*

*mais à distance. »*

*-extrait du blog de Loki, Humid City,  
traduction Samuel Bordreuil-*

Un exemple qui illustre l'influence des blogs est par celui de Loki, qui un mois après la catastrophe, le 29 septembre 2005, initie un blog partagé qui s'intitule *Humid City*. Dans ce passage, on comprend qu'il y a bien une idée de conserver la mémoire de cette catastrophe, une nécessité d'entretenir une mémoire collective, pour ne pas oublier dans les années à venir.

**Karen Gadbois : du blog « Squandered Heritage » au journal en ligne « The Lens ».**

Le blog de Karen est tout d'abord un lieu où l'on expose les faits, ce qui se passe. Une habitante qui se pose des questions, par exemple une maison bleue qui était dans l'angle, a disparu suite à la catastrophe. L'habitante prend tout cela en fonction et les pose sur son blog.

Elle ne cesse de traiter un sujet en particulier : **la disparition de propriétés**. En effet, des maisons se font démolir, une décision prise par l'administration municipale. Les premiers post de son blog laisse entendre une grande colère surtout contre les propriétaires absents « *les absentee landlords* » et leur passivité face à la

démolition de leurs démolitions. Ou bien ces propriétaires se servent de ces démolitions contre des intérêts en retour. Cela nous renvoie donc à la théorie du choc par Naomi Klein. Or, on découvre par la suite que ces propriétaires absents sont avant tout des habitants absents qui suite à la catastrophe ont dû partir de la ville à cause du manque d'emplois, des fermetures d'écoles etc. Ainsi, on comprend donc que ces propriétaires ont en fait eu leurs biens démolis sans leur accord par les autorités. De ce fait le blog qui était avant plutôt un endroit où l'on relate des faits devient par la suite un bulletin d'alerte.

### La Green Dot map comme symbole d'exclusion

*"People felt threatened when they saw the **green dot**," LaToya Cantrell, president du Broadmoor Improvement Association, disait. "All hell broke loose." . . .*

*City Councilwoman Cynthia Willard-Lewis ... said the green dots made many of her African-American constituents flash back to the civil rights era, thinking they **would need to fight for equal access all over again**. The maps, she said soon after they were unveiled, 'are causing people to lose hope.'*

Des cartes de la Nouvelle-Orléans d'époque illustraient la ville comme entourée de zones humides, marécages, c'est pour des raisons d'urbanisation que ces zones humides ont été drainés

et où on construit des quartiers. Et de ce fait, c'était pour cela que ce sont ces zones qui ont le plus été touchées et que la meilleure façon de se protéger serait de retourner en arrière et ainsi de reconverter certains quartiers en parcs verts. En effet n'avoir que des solutions techniques augmentent la vulnérabilité de la ville et ainsi au moindre dysfonctionnement de ces structures techniques, toute la ville se retrouvera engloutie par les flots.

L'idée de développer des espaces verts, comme espaces résilients et moins se baser sur la protection technique est légitime. Cependant ces **espaces verts appartiennent à des résidents marginalisés, pauvres**. Alors que les quartiers plus riches, les « blancs » sont épargnés. En effet, aucun point vert sur Lakeview, aucun point vert sur le quartier français etc. Les points verts se retrouvaient dans les quartiers à prédominance d'habitants afro-américains comme le Lower 9th Ward, New Orleans East etc.

Le lendemain de cette présentation de la stratégie de reconstruction, une carte est publiée dans le Times Picayune : **La Green Dot map** en première page. Une réinterprétation de la carte présentée lors de la commission BNOB et qui a causé immédiatement une indignation dans la ville. La carte illustre 6 points verts dans plusieurs quartiers de la Nouvelle-Orléans. L'objectif de ce plan était de convertir certaines parties de la ville en espaces verts. Alors que dans le plan du BNOB, les points verts



# 4 MONTHS TO DECIDE

NAGIN PANEL SAYS HARDEST-HIT AREAS MUST PROVE VIABILITY

CITY'S FOOTPRINT MAY SHRINK; FULL BUYOUTS PROPOSED FOR THOSE FORCED TO MOVE

*New housing to be developed in vast swaths of New Orleans' higher ground*

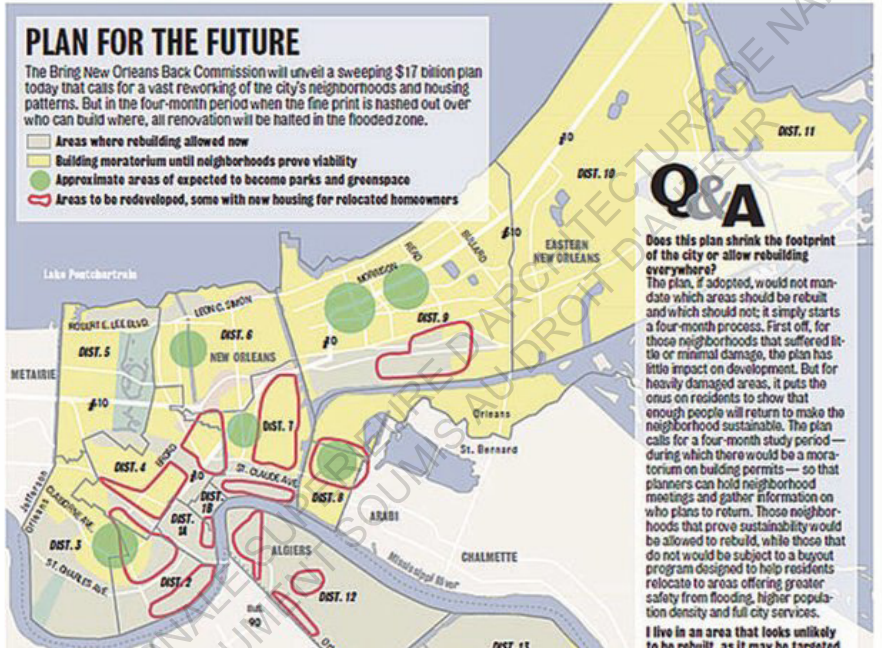


Fig 5 - Green Dot Map © Times Picayune

étaient en pointillés et dans la carte publiée dans le journal, ces potentiels espaces verts ont été représentés en point verts, révélant possiblement le caractère certain de cette initiative. Cette indignation est elle uniquement le fruit de la représentation cartographique ?

*“Mr. Joe Canizaro, I don’t know you,*

*but I hate you. You’ve been in the background trying to scheme to get our land[!]” a dit un homme au promoteur,*

*Joe Canizaro, le président de la commission BNOB.*

*“This is how the city thought they would build back better—by bulldozing people’s homes and turning the land into parks under the guise of*

creating a “safer” city.”

-Extrait polémique d'un article de journal literary hub, the legacy of Post-Katrina New Orleans Political Theatre on today's climate crisis par Samantha Montano, 3 août 2021.

Les résidents étaient scandalisés par cette réponse. En effet, c'est un peu deux visions en contradiction. D'un côté, il y a la proposition basée sur des faits scientifiques : les données statistiques de personnes qui ne vont pas retourner, la protection contre l'inondation par le biais d'espaces verts et le retour vers des espaces naturels résilients, et un re-dessin de la ville avec des tendances de « tabula rasa » De l'autre, une culture citoyenne, une histoire, un passé et des valeurs humaines et sociales. De ce fait, il existe bien évidemment une controverse entre ces deux visions, le conflit est bien réel.

Il y a eu des réunions avant la présentation la stratégie de réduire l'empreinte urbaine. En effet, plus de 200 personnes ont assisté à ces réunions<sup>8</sup> afin de vocaliser leurs opinions et définir qu'elle forme la Nouvelle-Orléans devrait prendre suite à la catastrophe. Une grande majorité des résidents proposent d'utiliser l'empreinte urbaine d'origine comme base pour définir comment le territoire serait utilisé.

Cette majorité de résidents présente, sont

des résidents du « *high ridges* », donc leurs lieux d'habitat n'étaient pas aussi inondés que les quartiers situés en « *low-lying* », dans des parties plus basses de la ville. Et de plus ces mêmes résidents qui ont le plus souffert de la catastrophe, n'étaient que vaguement et faiblement représentés lors des réunions. Bien qu'ils ne soient pas représentés, ces résidents arrivaient à faire entendre leurs voix. En effet, comme il a été vu précédemment, ils avaient une forte présence virtuelle, par le biais d'articles publiés, sur les réseaux sociaux etc. Lorsque la Green Dot map apparaît, plusieurs sites webs se créent, se manifestent avec des titres tels que « *Broadmoor Lives ! I am Coming Home I Will Rebuild ! I am New-Orleans!* ». Cette manifestation de la présence des « évacués » est une façon de rappeler aux autorités que ces décisions radicales de réduction de la ville n'ont pas lieu d'être.

### 1.2 La réduction de l'empreinte urbaine, la green dot map comme symbole d'exclusion

#### La représentation cartographique : un outil de pouvoir.

Color-coded maps” which divide the city into three “investment zones”: [...]Those maps, she said, are “causing people to lose hope,” dit une membre du “city council”

<sup>8</sup> ULI meetings (ULI : Urban Land Institute), une organisation en partenariat avec la BNOB commission.

-Cynthia Willard

La « Green dot » map en est venue à détenir un énorme pouvoir symbolique en raison de sa production immédiate à la suite de la catastrophe. Ce sont suivis des interprétations et de réinterprétations qui ont eu lieu dans des conditions sociales et historiques particulières.

Chacune des trois générations de plans et de cartes qui mènent à la carte des points verts suppose que la population post-Katrina de la Nouvelle-Orléans serait considérablement réduite et qu'un certain degré de **"réduction de l'empreinte" ou de "consolidation du quartier"** serait nécessaire pour réduire l'exposition de la ville aux futures inondations (Olshansky et al. 2010). Ces politiques ont été jugées nécessaires pour garantir que les densités urbaines dans ville serait suffisamment élevée pour permettre une prestation efficace et sûre des services municipaux.

Alors que les trois présentations appelaient à une Nouvelle-Orléans plus petite, elles différaient de manière cruciale, y compris la composition des organes de rédaction et leurs prétentions à autorité, leurs publics visés et le langage graphique et textuel déployé pour communiquer leurs schémas de classification pour l'utilisation future des terres.

Les cartes sont des outils d'analyse et de communication utilisée par les urbanistes, géographes etc. Les travaux de John Forester, Healey en 2012 et Innes en 1995 révèlent comment ces experts, urbanistes, aménageurs, exercent un contrôle sur la communication et les informations sur les relations de pouvoirs. Des chercheurs ont réfléchi sur comment les représentations visuelles utilisées dans la planification peuvent façonner comment le gouvernement, les promoteurs, et le public perçoivent les enjeux et défis liés aux propositions de planification. De plus Lisa Peattie a analysé et critiqué les représentations de la réalité déployées par les professionnels. Pour Raphael Fischler la représentation cartographique doit être **partial et sélectif, neutre**. Une autre étude par Annette Kim en 2012, pose une réflexion sur comment les cartes et autres représentations visuelles créées par les concepteurs, planificateurs, ont pu façonner les concepts en évolutions de propriétés dans la ville de Ho Chi Minh.

Le fiasco du Green Dot est **illustratif des dilemmes éthiques** qu'ont fait face le système politique américain. Les urbanistes du ULI sont venus à la Nouvelle-orléans afin d'initier le processus de planification lancé par le maire Nagin. En effet avec le plan du BNOB, c'est vraiment l'idée de recréer une ville à partir de rien, faire tabula rasa, ne pas prendre en compte

l'existant, l'identité des citoyens, leurs histoires, le voisinage etc. Une ville hypothétique. Le côté réductionniste des cartes était un thème abordé plusieurs fois lors des réunions de présentation du BNOB. En effet, la Green Dot map avec ces points verts déshumanisait un peu les résidents. Cette représentation des stratégies post catastrophique de planification de la ville, entrainait en conflit avec l'histoire, le passé, futur et présent des néo-orléaniens car ces habitants, leurs espaces où ils ont construit toute une vie n'étaient résumés qu'à un point vert et des zones de développement en violet.

Une politicienne locale dit sarcastiquement, pendant la réunion, en notant qu'elle portait un chemisier rose, qu'elle aurait dû porter du violet, c'est-à-dire la couleur utilisée par ULI pour les zones de la ville qui ont le plus souffert de l'inondation dégâts. Cette unique parole est déjà suffisante pour voir l'effet de la carte et du choix de représentation et ce qu'elle peut répercuter sur les citoyens.

### **Prouver sa viabilité**

De plus, suite à ce plan, chaque quartier de la Nouvelle Orléans possède un délai de 4 mois afin de prouver la viabilité de leur quartier. C'était dans le but de savoir s'il était possible de mettre en place des permis de construire.

Les premiers plans de reconstruction établis précisait que les quartiers devaient **prouver leur "viabilité"**, c'est-à-dire prouver le retour d'un nombre d'habitants sinon ils ne seraient pas inclus dans les plans de reconstruction. La BNOB commission nommée juste après la catastrophe par le maire de la ville, partait du principe que la ville devait avoir une population comprise entre 5000 et 10000 habitants plus un certain nombre de services, commerces et espaces récréatifs. Si les quartiers n'arrivaient pas à prouver leur "viabilité", la BNOB proposait de **regrouper les populations éparses/diffuses, "constellées" dans des quartiers "viables"** tandis que les friches urbaines seraient transformées en parcs et espaces de collecte des eaux de futures inondations. Ainsi, les quartiers avaient tendance à **surestimer le retour de la population** pour être sûr que leurs quartiers soient inclus parmi ceux dits "viables".

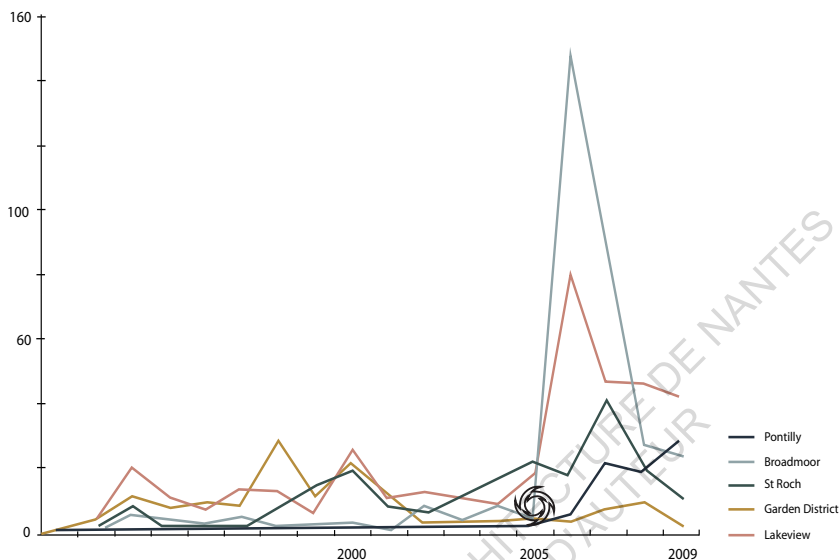


Fig 6 - Katrina comme déclencheur de l'insurrection civique © Adapté de Hernandez

## La stratégie du choc par Naomi Klein<sup>9</sup>

Il faudrait, comprendre en premier temps ce que sont des politiques néolibérales de désastres qui sont donc prédominantes pendant Katrina. Le néolibéralisme se définit **comme un rejet idéologique de l'Etat planificateur**. David Harvey décrit le néolibéralisme comme une « théorie de pratiques économiques

et politiques qui permet une liberté entrepreneuriale de chaque individu dans un cadre caractérisé par des droits de propriétés privés très importants. Le néolibéralisme est aussi basé sur la réduction des droits du travail, des droits sociaux, des équipements publics, des régulations environnementales et autres éléments de démocraties sociales etc. De plus cette politique se caractérise surtout par l'accumulation du capital, et l'idée de faire du profit. Bien évidemment l'idée n'est pas le but d'avoir une

<sup>9</sup> Née le 8 mai 1970 à Montréal, Naomi Klein est une journaliste, essayiste, et altermondialiste canadienne. Elle étudie à l'université de Toronto et la London School of Economics. Elle est connue pour ses recherches sur les défaillances du capitalisme, du néolibéralisme, et de la mondialisation. Un livre où s'appuie ma réflexion « La Stratégie du Choc : la montée d'un capitalisme du désastre (2007) »

approche de « **laissez-faire** » comme l'on va analyser plus bas. Au contraire l'objectif de cette politique est, d'après Michael Hardt et Antonio Negri, « une forme de régulation de l'Etat qui facilite les mouvements globaux et le profit<sup>10</sup> ».

En effet, les politiques néolibérales sont prédominantes dans les pays développés grâce à une stratégie appelée « la stratégie du choc ». Cela suppose que les communautés sont formatées à penser d'une certaine façon par le biais d'un choc. C'est souvent ce qui se passe lors des crises nationales (lors de catastrophes) afin d'établir des politiques controversées pendant que les citoyens sont trop distraits (émotionnellement, physiquement) pour développer une réponse, face à ses réglementations controversées, qui soit adéquate et effective.

La stratégie du choc, thèse de Naomi Klein, qui explique cela, c'est à dire que pendant une crise, une catastrophe, le gouvernement **instrumentalise cette frayeur en instaurant des réglementations accrues**. Elle parle aussi de la privatisation des catastrophes. Ainsi c'est le processus de détruire les moyens d'existence des quartiers par le biais d'une autorisation du gouvernement de potentiels développements économiques sur ces lieux, grâce au rachat de ces propriétés par des promoteurs pour générer un capital.

Ainsi le « Green dot map » serait une version d'une « stratégie du choc », un outil utilisé par le gouvernement. Afin de combattre ce phénomène, la création d'une communauté organisée. Chose que la Nouvelle-Orléans a très bien faite.

### **Pourquoi une injonction citoyenne ?**

« *I will sit in my front door with my shotgun* » dit un résident pendant une réunion du conseil en Janvier.<sup>11</sup>

Un autre dit « *Are we going to allow some developers, some hustlers, some land thieves to grab our land, grab our homes, to make this a Disney World version of our homes, our lives?* »

C'est un point vert en particulier qui a lancé cette insurrection ; Broadmoor. Ce quartier comparé aux autres avait plus de ressources, une dirigeante qui est maintenant l'actuelle maire de la Nouvelle-Orléans : Latoya Cantrell réélue 2 fois. Le BNOB n'a pas été implémenté mais les 15 dernières années, des parties de la ville sont devenues des espaces verts. Dans le Lower 9th Ward, de vastes terrains vagues n'ont pas été reconstruits. La ville n'a pas imposé le BNOB mais a explicitement refusé de contribuer à la reconstruction des quartiers lancés par les résidents. Une frayeur que les quartiers les plus bas devaient prouver leur viabilité, a entraîné une injonction collective, et des réunions publiques afin de mettre en place leur propre processus

<sup>10</sup> Michael Hardt et Antonio Negri, *Multitude: War and Democracy in the Age of Empire* (Cambridge, Mass.: Harvard University, 2004), 280

<sup>11</sup> «Displaced Residents Want To Go Home » United Press International, 15 Janvier 2006

de reconstruction de leur quartier.

Suite à des recommandations provocantes de réduire l'empreinte urbaine, post catastrophe, les quartiers de la ville ont dû initier leur propre reconstruction pour prouver que leur quartier était viable et donc leurs quartiers ne seraient pas concernés par ce plan. Avant la catastrophe, entre 450 000 et 455 000 vivaient à la Nouvelle-Orléans. Et les paroles comme « association » ou « association de quartiers » apparaissent entre 40 et 45 fois par mois dans les articles de presse, ou annonces. Ensuite, en septembre 2005, ce nombre baisse à 0 et remonte à un nombre normal dès le début de 2006 malgré la diminution de la population. Lorsque le Green Dot map est apparu, le nombre de fois où ces termes apparaissent, atteint 103 fois par mois avant de se stabiliser vers les 70 fois par mois.

### Vers une fabrique d'un « engagement communautaire »

La fabrique d'une « community » est très expressive. C'est une façon d'exprimer ses valeurs, sa foi, ses engagements par le biais du travail, prière, du bénévolat et la philanthropie. Cet engagement se manifeste souvent de façon vigoureuse. Même si l'engagement est d'une communauté, il y a un élément personnel qui s'associe à cet engagement. On aurait pu croire que l'engagement communautaire se manifeste principalement par une volonté de dépendance de chacun. Or ce n'est pas

le cas. En effet son but fondamental est d'éliminer le sentiment de dépendance et le remplacer par un sentiment de confiance en soi, de responsabilité. Aider les quartiers à faire leur propre reconstruction individuelle, rendre les quartiers plus autonomes. En d'autres termes, c'est plus comme un partage de compétences, de connaissances, un partage de savoirs-faires.

*“These Americans are peculiar. If in a local community a citizen becomes aware of a human need, which is not met, he there upon discusses the situation with his neighbors. **Suddenly, a committee is formed.** And a new committee is established. It is like watching a miracle. These citizens perform these functions without a single reference to any bureaucracy or any official agency.”*

—Alexis de Tocqueville

## 2. Mise en place d'un capital de reconstruction

*“Connectedness is the mother of all skills”.*

—Alexis de Tocqueville

### 2.1 Le capital social et le capital de reconstruction

D'une communauté au capital social : Alexis de Tocqueville décrit dans « la démocratie en Amérique » une communauté active. Il emploie l'expression de « *grassroot democracy* » qui est l'opposition entre les «

gens ordinaires » et les personnes au pouvoir. La « *community* » désigne dans un contexte de planification et de transformation urbaine, « une entité sociale dans son rapport au territoire ». Un fort lien aux Etats-Unis entre l'ethnicité et le territoire. En effet, les ghettos, enclaves etc illustrent des territoires de ségrégation sociale, spatiale et ethnique. On pourrait rapprocher les termes de « *Neighbourhood* » signifiant voisinage, quartiers avec « *community* ».

## Le développement des statuts associatifs

Les associations sont un peu le lien entre les individus et l'Etat. D'ailleurs pour avoir le statut d'association de quartier, il fallait avoir un interlocuteur avec la municipalité. Puis le statut équivalent à l'ONG était une façon des organisations d'obtenir des donations, d'avoir un budget tout en étant exempté de fiscalités. Il est possible de remarquer une



Fig 7 - L'expression d'une community © Hernandez



évolution, un développement du statut associatif. Et ce développement, cette amélioration est d'une certaine façon, évocatrice d'une montée en pouvoir de la « community ». S'en est suivi, par le biais des « returnees », un développement de stratégies, de renforcement de liens, et de regroupement de ressources constituant bien évidemment le capital social puis le capital de reconstruction.

### La nature des liens dans le capital social<sup>12</sup>

Pour comprendre cette mise en place de ces capitaux social et de reconstruction, il définit ces notions dans un premier temps. Le capital social, est l'ensemble des normes et réseaux qui facilitent l'action collective. Il existe deux types de capital social. Le premier est lié aux valeurs, ou des règles informelles qui forment des interactions entre les différents agents. Le deuxième, est plutôt structurel. En effet, le cadre est plus formel, et se caractérise par l'établissement des relations formelles entre les agents.

La Banque mondiale en 2000 caractérise la nature de ces liens. Le capital social qui unit, lie et qui relie. (Bonding, linking, bridging). Les liens du **bonding** caractérisent les individus d'une même communauté. Les liens de type **linking** illustrent les interactions de personnes différentes, les agents

occupent des statuts, des places différentes. Enfin les relations de type **bridging** illustrent plutôt le réseau virtuel. Ces liens sont « extraterritoriaux ». Les liens de types bonding et linking seraient plutôt des liens forts alors que les liens de type bridging appartiendraient à la catégorie des liens plus faibles.

### Une analyse du capital social pendant le contexte d'un désastre<sup>13</sup>

Cette analyse a pour but de comprendre comment les individus utilisent le capital social, comme un mécanisme de reconstruction suite aux catastrophes. Un exemple d'une analyse qui avait été conduit après l'ouragan Andrew a révélé que les personnes ont obtenu **un support « informel<sup>14</sup> »** par le biais de leurs proches.

Ces supports informels émergent naturellement lorsque les réseaux sont plutôt denses et homogène. C'est-à-dire que les personnes composant ce réseau sont des personnes de mêmes classes sociales, quasiment la même histoire etc et souvent des personnes pauvres. En effet, le niveau d'intégration sociale dans ces communautés est très important ainsi le support mutuel est évident. Ces supports informels proviennent ainsi d'individus qui se connaissent déjà, qui sont proches. Ce sont souvent les

<sup>12</sup> Angeon Valérie et Callois Jean-Marc Capital social et dynamiques de développement territorial : l'exemple de deux territoires ruraux français, Erès, espaces et sociétés, p.55-71, 2006, ce travail de recherche m'a permis d'établir une définition de ce capital social

<sup>13</sup> L'analyse du capital social est basée sur le travail d'étude par Emily Chamlee-Wright, « After the Storm : Social Capital Regrouping in the Wake of Hurricane Katrina ». Chamlee-Wright est professeure d'économie à l'Université de Beloit, et chercheuse au Centre Mercatus.

<sup>14</sup> Chamlee-Wright appelle cela le « Core network »

membres d'une même famille, d'amis etc. Chamlee-Wright parle aussi de l'accès au support formel. C'est souvent l'aide du gouvernement ou des agences comme la Croix rouge américaine (American Red Cross). En fait les liens qui composent ce type de réseau sont moins fort mais ont les moyens d'aider des communautés en détresse. De ce fait, l'étude de Chamlee-Wright suggère que le capital social est plutôt hétérogène, certains capitaux sociaux sont utiles pour certaines tâches et d'autres peu utiles pour d'autres.

L'idée est de comprendre comment les individus développent des stratégies de reconstruction de leurs quartiers, comment ils rétablissent leurs modes de vie dans un contexte où l'action collective est compliquée à mettre en place. Des entretiens ont été conduits sur 63 personnes à la Nouvelle Orléans et la côte du Golfe du Mississippi en février, avril et mai 2006. En Louisiane, ce sont des résidents et des entrepreneurs qui ont été interviewés dans plusieurs quartiers de la Nouvelle-Orléans. Le Upper Ninth Ward, la paroisse St Bernard, Central City, Gentilly, Algiers, Mid-City et New Orleans East afin d'avoir la plus vaste représentation socio-économique et raciale et une diversité ethnique importante.

### **Les différentes tendances de regroupement pour la reconstruction Post-Katrina.**

Bien que le terme capital soit souvent questionné<sup>15</sup> dans la notion du capital social, Chamlee-Wright défend plutôt l'idée que des éléments

complexes forment ce capital social tels que les amis, les communautés religieuses, les organisations parents-élèves, les associations de lecture.

Les stratégies efficaces de regroupement collectif seraient aussi un élément incitant le retour des Néo-Orléaniens évacués pendant la catastrophe. Parmi ceux qui décident de retourner, des stratégies de regroupement ont été identifiées caractérisées par l'assistance mutuelle, des actions charitables, des coopération sociaux-commerciaux et un redéveloppement des ressources pour faciliter la transition vers un meilleur fonctionnement urbain, social, économique, politique etc. Les survivants de la catastrophe offrent une assistance mutuelle par le biais d'un échange, un toit, s'occuper des enfants, fournir des outils, des équipements. C'est donc une forme de support matériel et cela illustre de plus une envie des citoyens de s'engager collectivement dans le processus de reconstruction. Cette stratégie permet d'autant plus de restaurer une communauté qui avait été brisée par l'ouragan.

Chamlee-Wright fait un entretien à un résident et son responsable. Frank est propriétaire d'une quincaillerie et sa maison n'a pas été détruite contrairement à son responsable.

*« Frank: My house survived pretty decently. ... Meanwhile, we've been housing five other people that are living with us now, 'coz their houses didn't. But you know, my manager [and] another couple has been living with us with two small kids... So they've been*

<sup>15</sup> Solow 2000 et Arrow 2000

*living with us basically for the last eight months, which is unique at first. But we'd do it all over again if we had to.*

*Interviewer: Were you able to pay [your manager during this time]?*

*Frank: No... we haven't paid him a cent other than stuff that jobs we maybe did on the side to help pay cash so to speak, get money so to speak to survive »*

Pendant 8 mois, Frank héberge son employé, et même s'il ne pouvait pas lui payer son salaire mensuel, Frank pouvait compter sur lui pour des tâches quotidiennes afin de remettre en place son magasin de bricolage. Chamlee-Wright appelle cela un effet de signal. En effet, cette assistance mutuelle est une forme de signal qui illustre ce que des individus sont capables de faire pour lancer le processus de reconstruction. De ce fait incite les autres habitants de quartiers à faire de même.

De plus, le retour d'une communauté vietnamo-américaine à la Nouvelle Orléans, qui représente une communauté ayant un poids important sur le marché local, a permis le retour de résidents non vietnamiens. Ainsi cela illustre clairement un effet de signal généré par une assistance mutuelle entre proches et entre inconnus. Cette tendance permet aussi de réaffirmer les liens sociaux pour le capital social du futur.

*« If it was not for the private sector, the church groups, all these relief things that are not government related, I don't know what kind of condition we'd be in, you know, 'coz the government just can't do it all. »*

-Gloria, Mississippi Gulf Coast resident and business owner

L'action charitable est une autre stratégie pour recréer des liens sociaux. La différence entre l'assistance mutuelle est que ce type d'action est souvent caractérisé par une aide sans une attente de l'autre en retour.

Les jours qui ont suivi la catastrophe, les commerçants, dont leurs commerces étaient affectés par le désastre, ont transformés leurs magasins en centre de secours. Des églises se reconvertissaient en centre de secours, cliniques, cuisines et centre de communication.

En contradiction la FEMA, met en place des stratégies de secours, on dépense 70 000\$ sur des « **trailers** » temporaires, des maisons mobiles pour les résidents se retrouvant sans logement. Ces aides sont temporaires pendant une durée de 18 mois. (« Katrina cottages<sup>16</sup> »). Cette décision était évidemment critiquée par le public qui s'attendait à bénéficier des logements temporaires plus sécurisés, moins coûteux. Le but de l'Etat était d'offrir des logements temporaires mais

<sup>16</sup> Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance act, un acte qui précise que la FEMA doit être en mesure de fournir des logements temporaires à des résidents qui ont été évacués et qui ont décidé de retourner ou bien ceux pour qui leurs maisons ont été détruit. Il y aurait deux types d'assistance : une assistance financière et des services directs (soit des fonds sont remis aux individus pour payer le loyer ou bien un logement est fourni directement.)

qui avaient la possibilité de perdurer sur le long terme. Ainsi progressivement ces « trailers » temporaires deviennent des unités d'habitation . Et le « Stafford act » interdit l'aide fédérale pour ces structures permanentes.

De ce fait, il est révélé dans cette situation que La FEMA, les instances fédérales et l'Etat font face à des réglementations, des formes de rigidités. Ainsi, en contradiction, les communautés de secours civiques, publiques, sont plus **flexibles**. Et dans de telles circonstances de désastres, elles sont plus aptes à répondre aux besoins des personnes en difficulté.

La **coopération commerciale** est aussi une façon de recréer les liens sociaux. Les activités entrepreneuriales deviennent au centre des plans de reconstruction. La coopération commerciale a une forte similitude entre l'assistance mutuelle. En effet, grâce aux activités commerciales, on obtient des supports matériels, un effet signal aux autres quartiers et met en place des bases pour un redéveloppement du capital social. Le retour d'activités commerciales telles que les centres de rénovations, comme les « Home Depot and Lowes<sup>17</sup> » ont installés des opportunités pour un retour des habitants. De plus, comme 40% des ménages du Golfe du Mississippi n'avaient pas d'assurance contre les inondations, ils devaient

être en mesure de reconstruire leurs habitations par leurs propres moyens.

Cette **stratégie de regroupement** permet aussi **un effet signal** aux autres quartiers et montre que la communauté recrée des liens. Afin de permettre le retour des citoyens, il faut un accès au logement mais aussi un système social. Des études montrent qu'une des frustrations les plus citées par les citoyens sont **le manque de supermarchés**. Le 17 Septembre 2005, Le Walmart dans le 'Waveland', Mississipi ouvre ses portes même si c'est sous une tente dans un parking. Au départ, on vendait que des éléments de bases tels que l'eau, des conserves, des produits de nettoyage et des outils pour nettoyer les maisons ayant été inondées. Mais ensuite, une semaine après, avec la venue des congélateurs et réfrigérateurs, d'autres produits sont devenus disponibles. Ces espaces publics sociaux sont des lieux où les individus discutent, échangent sur des conseils pratiques. Les questions qui fusent « A quelle hauteur est l'eau chez toi ? », « Es-tu de retour ? », « Tu possèdes un trailer ? ». Les personnes ont plus de facilité à se lier à des personnes qui ont vécu le même traumatisme.

Ces stratégies sont bien évidemment en contradiction avec l'approche du « Laissez-faire », c'est l'approche, **« Construisez et ils viendront »**

<sup>17</sup> Voir Greg Thomas, "Home Depot Plans New N.O. Store; Retail project is parish's largest since Katrina," New Orleans Times-Picayune, March 28, 2006.

## Le capital de reconstruction

Le capital de reconstruction est défini par Hernandez comme « **la somme des stratégies et des ressources à la fois matérielles et immatérielles qui sont partagés avec les autres résidents et/ ou les autres membres du groupe pour accélérer la reconstruction du quartier dans toutes ses dimensions**<sup>18</sup> ». L'expression du « capital de reconstruction » est en lien avec la notion de « capital immigrant » développé par Alejandro Portes<sup>19</sup> (1998)

En effet, le public estime que l'État n'est pas efficace dans le processus de reconstruction. De ce fait, les habitants prennent des mesures et créent eux-mêmes leur processus de reconstruction. Ce capital se fonde sur le partage de l'expérience, des savoirs faire, des compétences de chaque individu.

Ce capital de reconstruction prend forme tout d'abord par le **prêt d'outils**, par une **organisation de transports** pour se rendre au supermarché de banlieue etc. Puis des associations de quartiers, des ONG reprennent ces stratégies et les centralisent. Un exemple que Hernandez cite dans son article est l'exemple de **Beacon of Hope à Lakeview**. Cette initiative est créée

<sup>18</sup> Thèse de Julie Hernandez, p.90, essai de définition du « capital de reconstruction » et des ses formes à La Nouvelle-Orléans.

<sup>19</sup> Analysant les expériences de vagues successives d'immigrants d'un même groupe ethnique aux États-Unis, A. Portes explique comment les pionniers de ces mouvements « déblayent le chemin » pour les suivants qui peuvent profiter de leur expérience et de leur réseau, chaque groupe accumulant des compétences qu'il transmet à la génération suivante, facilitant ainsi son entreprise migratoire

<sup>20</sup> Entretien avec Julie Hernandez, 11 Juillet 2022

par deux femmes préoccupées par le délabrement de leur propre quartier et décident d'utiliser leur résidence comme **centre communautaire**. (Pause-café, coup de téléphone à un entrepreneur, discussion). Cette initiative a été comme un élément déclencheur puisque suite à cela, 8 autres centres communautaires, voir "maisons ressources" ont vu le jour.

« [C]'est simplement l'accès à Internet, l'accès à un avocat, pour comprendre comment les remboursements des assurances fonctionnent, c'est l'accès à des outils pour déblayer votre jardin. [...] Et puis il y a eu également, l'aspect politique, dans le sens où certaines associations de quartiers ont pu faire pression sur la ville voir sur le gouvernement fédéral pour avoir des décisions qui allaient dans le sens de ce qu'ils préféraient<sup>20</sup> . »

## La relation entre capital de reconstruction et le capital social

D'après ces analyses sur le capital social et le capital de reconstruction, le but est de comprendre le rapport entre ces deux notions. En effet, le capital se caractérise comme des liens entre les individus du quartier, les réseaux qui pourraient y avoir entre eux. Plus les liens entre ces individus sont forts, plus cela va faciliter

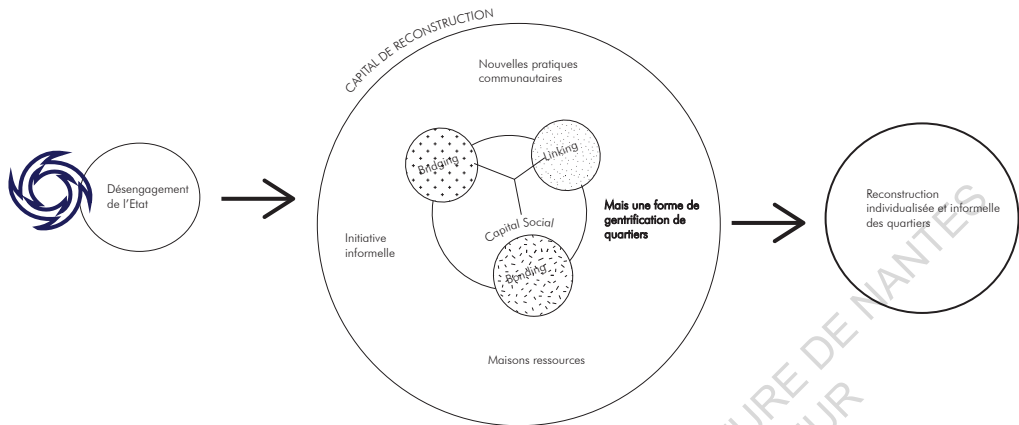


Fig 8 - La relation entre capital social et capital de reconstruction © Ackbaree

l'action collective et ainsi mieux répondre à une catastrophe. De ce fait, dans le cas de la Nouvelle-Orléans, le capital social a été remis en place par les nombreux exemples qui ont été explicités plus haut. Ce capital social avait été rompu à cause de la catastrophe, mais lors du retour de certains résidents, inconsciemment, ils ont reconstruit ce capital social.

Ainsi, le fait que le capital social a pu être rétabli a permis ensuite l'établissement du capital de reconstruction. En effet, de par les liens sociaux présents, des initiatives de regroupements se mettent en place plus naturellement, dans des lieux publics tels que des cafés, des bars, des magasins de bricolages. (diagramme expliquant capital de reconstruction et social) C'est lorsqu'il y a partage de ressources matérielles

ou immatérielles dans le but de reconstruire leur quartier que l'on parle de capital de reconstruction.

Les associations de quartier jouent aussi un rôle important dans l'établissement de ce capital de reconstruction. Des associations telles que **la Pontilly Neighborhood Association**, **la Mid-City Neighborhood Association** (MCNO) n'étaient pas très fréquentées car moins de 30 résidents participaient à ces réunions. L'ouragan a bien évidemment éveillé ce sens collectif car ce nombre double considérablement après la catastrophe montrant une forte implication des citoyens. Hernandez caractérise ces associations comme un « **réservoir d'initiative et lieu d'articulations des préoccupations individuelles**

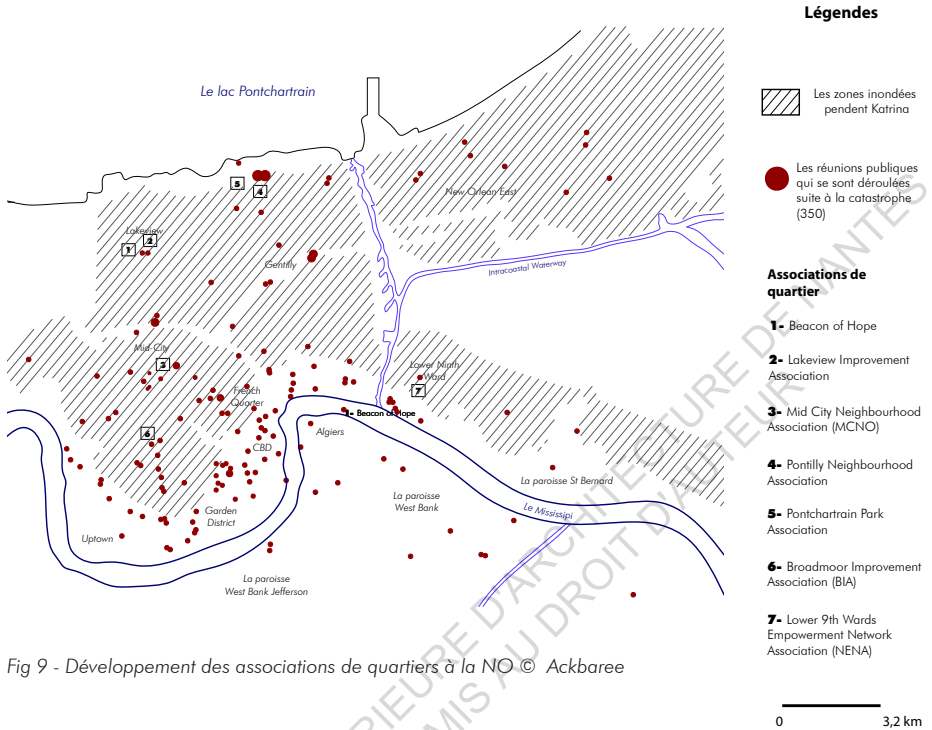


Fig 9 - Développement des associations de quartiers à la NO © Ackbaree

## et de la sphère publique<sup>21</sup> ».

Progressivement avec les associations, il y a une **relégation des pouvoirs municipales, fédérales pour fournir les ressources et services**. La MNCO prend petit à petit en charge la maintenance des espaces publics (nettoyage des espaces verts, remplacement des plaques indiquant le nom des rues), le développement économique en créant des réseaux avec des investisseurs commerciaux, la vie publique de quartier. Un exemple montrant la vie associative du Mid-city est la création d'un festival de musique,

“Bayou Boogaloo” qui devient ensuite le symbole collectif de ce quartier.

## 2.2 Les « maisons ressources » de nouveaux espaces communautaires

### La formalisation de ces lieux ressources et les effets qu'ils génèrent sur le territoire.

Un capital de reconstruction se crée grâce aux associations de quartier. Ces associations sont des types d'organisations communautaires, localement basées et autonomes, gérées par des volontaires. Ces organisations ont

<sup>21</sup> Hernandez Julie, *The Long Way home : une catastrophe qui se prolonge à la nouvelle-orléans, trois ans après le passage de l'ouragan Katrina*, Belin, L'espace géographique, Vol. 38, pages 124 à 138, 2009

pour but de préserver et/ou d'améliorer des conditions de vie dans le quartier.

Les « maisons ressources » deviennent le symbole d'une résilience locale face aux planificateurs. Cette résilience passe par une réappropriation des espaces urbains par les citoyens. Comme le dit Hernandez, cette réappropriation se fait par plusieurs modes. Premièrement le fait de mieux connaître la géographie de son quartier et de ses habitants. Cette connaissance de la géographie s'est en premier temps manifesté par la production de plans de reconstruction, même s'ils sont imparfaits. Il y a eu des recensements porte-à-porte afin de dresser une liste de bâtiments historiques grâce à une partie des résidents, des associations.

### **Une réappropriation matérielle du quartier par la reconstruction et par des pratiques de quartier**

D'après une étude de Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer, le mouvement communautaire américain représente un traitement territorial de la pauvreté. Cette injonction collective qui a eu lieu suite à la catastrophe met en avant les capacités des individus du quartier à **s'auto-organiser**. Ainsi ces associations, ces groupements ont une démarche « **d'empowerment** ».

Un exemple de cet « empowerment » est la mobilisation des individus pour l'entretien paysager et des espaces publics des quartiers. Ces opérations

sont d'une certaine façon vue comme des activités de sociabilité et de renforcement du capital social. De plus, l'association Lakeview Civic, face à une problématique de parcelles vacantes, les convertit en espaces publics, plus précisément en jardins d'enfants et potagers communautaires. De ce fait, l'idée de convertir ces espaces vacants en espaces pour le bien commun des habitants du quartier, illustre bien une nouvelle façon d'habiter les quartiers.

Finalement avec toutes ses initiatives de reconstruction communautaire, de « recovery » c'est moins une vision individualiste du « chez-moi » qui est illustrée mais plutôt une vision communautaire et solidaire.

### **De nouveaux lieux de pratiques culturelle, communautaire**

La réappropriation physique de l'ensemble du quartier se manifeste concrètement dans les espaces publics ou/et semi publics. Notamment par le biais des Eglises tel que l'église *Our Lady Star of the Sea* dans le *Faubourg St Roch*. Cette **réappropriation** peut aussi s'illustrer sous forme de **festivals**, des **célébrations communautaires** organisés par les associations citoyennes. En effet, les pratiques qui ont lieu font revivre les espaces publics et dans le cas du festival **Bayou Boogaloo**. Le festival réunissait des musiciens du quartier de la Mid City mais aussi des musiciens locaux qui sont venus





Fig 10 - Jardins communautaires à Lakeview © Hernandez

vendre et faire connaître leur produit.

Cette mobilisation est à la fois pour le bien commun du quartier, mais par la même occasion fait perdurer les traditions culturelles et festives de la

Nouvelle-Orléans. Et par conséquent, elle fait émerger de nouvelles pratiques culturelles et de nouvelles façons de vivre en communauté. En effet, cet événement s'est reproduit les années suivantes.

Des bibliothèques, non pas municipales



le jour. En 2007, il a été réuni environ 300 ouvrages, et avec l'aide de ses voisins, l'ex-institutrice réussit à obtenir une connexion Internet et un ordinateur. Et en 2010, malgré la réouverture de bibliothèque municipale, celle de l'habitante de Gentilly est toujours une bibliothèque de quartier, un lieu collectif de réunion des habitants du quartier.

### 2.3 Les limites de ces initiatives citoyennes sur le territoire.

#### Les limites d'actions des organisations et associations.

*« Les maisons ressources en fait il n'y a que les riches qui peuvent en avoir. Des associations de quartier qui fonctionnent et qui peuvent donner un petit peu d'appuis au niveau de la mairie sur des décisions de reconstruction qui vont dans votre sens : il n'y a que les riches qui peuvent en avoir. Et de fait la reconstruction par le bas à la Nouvelle Orléans a gravement aggravé, [...] les inégalités sociales et économiques »*

-Entretien avec Julie Hernandez

Comme l'a très bien expliqué Julie Hernandez dans sa thèse, les organisations de reconstruction de la ville telles que *Levees.org*, *Citizenfor1GreaterNewOrleans*, *Beacon of Hope*, *Rebuilding Consciously*, *The Green Project* etc, ont un point commun. C'est « **l'absence d'ancrage**

mais plutôt communautaire se mettent en place face à l'inaction du gouvernement à ouvrir les portes des bibliothèques. Par exemple, l'association du MCNO, 3 ans après la catastrophe, organise un « Mid City Library Fest ». Le but était de récolter des fonds pour obtenir des livres et financer l'entretien de la bibliothèque. Dans le quartier de Gentilly, une bibliothèque installée dans un salon d'une ancienne institutrice voit

**géographiques prédéterminés** », c'est-à-dire que leur but initial n'était pas de représenter les intérêts des quartiers. De plus la majorité de ces organisations illustrent une population particulièrement riche.

*« Il y a pas de murs mais c'est de fait "un gated-communities" »*

-Entretien avec Julie Hernandez

Il y a ainsi une forme d'exclusion des membres des communautés. Ces efforts citoyens ont accentué les inégalités. Les quartiers « blancs » n'ont pas eu beaucoup de dommages comparés aux quartiers afro-américains, les quartiers les plus pauvres. Et ces quartiers n'avaient pas les moyens de mettre en place des organisations de reconstructions. Ceux qui ont subi le plus de dommages, avaient le moins de moyens pour reconstruire et ainsi une impossibilité de prouver leur viabilité.

### Une course aux ressources

Plusieurs critiques peuvent être émises sur ces processus de reconstruction citoyenne. La première est la **compétition entre ces différentes associations et la course aux ressources**. L'idée était plus de **prouver leur viabilité** plutôt que d'encourager les coalitions et alliances, partenariats entre les différents quartiers entre eux. Un exemple cité par Hernandez dans

sa thèse est que pendant l'automne 2005, une course aux volontaires a eu lieu et a eu un fort rayonnement médiatique. C'étaient les initiatives de rétablissement des maisons inondées en état « *house gutting* » qui étaient menées par ACORN et Common Ground. Ces compétitions ont lieu à cause d'une recherche de subventions.

### Des volontaires qui ne restent pas longtemps

Quel est le profil des volontaires ? Ce sont souvent des personnes entre 25 et 40 ans et ils sont très qualifiés et souvent en « ascension professionnelle ». Ces compétences sont souvent accompagnées par une mobilité de ces personnes plutôt importante. Cela illustre une instabilité des ressources humaines et le fait que ces associations de soient pas consistants.

*« J'en ai vu défiler un paquet depuis Katrina des jeunes comme toi. Motivés, plein d'idées et de bonne volonté. Et tant qu'ils sont là, ils aident vraiment, mais quand ils partent, c'est comme s'ils laissaient un vide encore plus grand qu'avant. Tu prends Lynn qui était avec la Tulane Law Clinic et le Green Project, elle a aidé plein de gens à avoir des bourses pour réparer leur maison et avait essayé de monter un projet avec PRC mais entre-temps elle a fini la fac et on lui a offert un job à Boston, en partie parce qu'aider St Roch, ça faisait bien sur son CV d'ailleurs*

... Au fond je ne leur en veux pas, il y en a quand même qui restent à cause de La Nouvelle-Orléans, et de toutes façons, dans l'ensemble on ne peut pas continuer d'importer du savoir-faire... Il faut vraiment qu'on apprenne à le développer dans notre communauté. »

Entretien avec Reggie Lawson par Julie Hernandez – Faubourg St Roch – Avril 2009.

### **Des compétences non maîtrisées**

Bien que les citoyens développent cette démocratie participative en mettant à disposition des compétences, des savoirs-faires, des connaissances etc, les limites de cette initiative sont toutefois présentes. Comme on a pu le voir précédemment, les projets d'aménagement, de reconstruction faite par ces associations sont plutôt développés. Cependant ils ont toutefois des moments où ils n'ont pas les compétences pour mettre en place certains projets. Plus particulièrement la réparation, l'amélioration et l'entretien des systèmes de protection qui est un élément essentiel à la reconstruction de la Nouvelle-Orléans.

«Nous pouvons protester et manifester tant que nous voulons mais nous sommes conscients que **les décisions ne se font pas à notre niveau.** »

-Entretien par Julie Hernandez avec LaToya Cantrell–Broadmoor–Avril 2009

Même si les citoyens ne jouent pas un rôle direct dans la réparation des digues et protection technique, des mouvements civiques tels que Levee.org et Citizen for 1 Greater New Orleans, ont quand même essayé de participer aux débats dans les projets de rénovation des systèmes de protection techniques de la ville. Pour comprendre l'action que les mouvements civiques ont sur les autorités, on va essayer de comprendre le cas de l'action Citizen for 1 Greater New Orleans.

Ce mouvement civique s'inscrit dans un mode de fonctionnement politique caractéristique de la politique démocratique locale. Et en fait, c'est en exerçant une pression, qu'on obtient suffisamment de ressources, de soutiens. Ce moyen de pression se fait par le biais de pétitions vis-à-vis des institutions et revendiquer devant de plus hautes autorités. De plus, les initiatives des acteurs locaux sont source de tensions pour la société et le tissu urbain. En effet les principes mis en avant par les habitants sont le **"faire soi-même"** et **"l'attachement identitaire à la communauté locale"**.

### **Un produit négatif des sociabilités : violences**

Les organisations et interactions sociales ont des impacts négatifs à la Nouvelle-Orléans. En effet, surtout dans le quartier St Roch dans le 7th Ward, il y a une forte violence présente, notamment par des fusillades,

meurtres, blessures par balles etc.

*"Beyond doubt, the sense of menace had been ignited by genuine disorder and violence that week. Looting began at the moment the storm passed over New Orleans, and it ranged from base thievery to foraging for the necessities of life"<sup>22</sup>*

Comme l'explique l'article, les crimes sont passés de vols basiques aux vols pour les besoins nécessaires à la survie. De plus ces violences renvoient au capital social négatif, nuisible par Portes **"Negative social capital"**. Ces crimes qui se concentrent majoritairement dans ce quartier sont le produit de la densité des réseaux sociaux et la fréquentation très importante des espaces publics de quartiers. Comme le dit dans sa thèse Hernandez, l'intense fréquentation de ces espaces publics illustre une vulnérabilité face à la violence urbaine. En premier comme le dit une habitante qu'elle interview nommée Sayana, "les yeux sur la rue" sont une forme de **pression communautaire** et les espaces comme les porches, festivals, devantures d'épicerie constituent en fait des **lieux de violences**.

---

<sup>22</sup> Extrait de: Fear Exceeded Crime's Reality in New Orleans, Jim Dwyer et Christopher Drew, The New York Times, 25 septembre 2005

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES  
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR



Fig 11 - Community Congress UNOP © Campanella

*« Katrina was not 'unforeseeable'... It was the result of a political authority that subcontracts its responsibility to the private sector and abdicates its responsibility altogether when it comes to housing, healthcare, education, and even evacuation<sup>1</sup> »*

---

<sup>1</sup> « Names and Faces », Washington Post, 19 Septembre 2005

## **PARTIE II**

Planification(s) dans un contexte d'urgence



## Introduction

La reconstruction Post-Katrina est difficile à mettre en place du fait des problématiques pré-Katrina. Depuis 1960, la population est en déclin accompagné par une croissance économique lente et une pauvreté extrême. L'ouragan affecte aussi principalement la population afro-américaine, les locataires et les personnes à faible revenu.

Comme la Nouvelle-Orléans fait face à de nombreux problématiques pré-catastrophe, à l'issue de la catastrophe, la population pensait pouvoir reconstruire la ville et ainsi tenter de résoudre ces problématiques. Finalement cette catastrophe serait un peu une opportunité de reconstruire la ville d'une meilleure façon. Notamment le fait d'avoir un meilleur accès à l'éducation, des emplois à revenus plus élevés, des services publics de meilleures qualités et une meilleure protection contre les inondations. D'autres personnes vivant à l'extérieur de la ville, et avec un œil plus objectif ont mis en question le fait que la Nouvelle-orléans doit être reconstruit, de par sa situation et ses vulnérabilités préexistantes depuis sa fondation. Cependant cet argument n'a convaincu personne, puisque suite à la catastrophe, les résidents, les propriétaires, les entrepreneurs se sont mobilisés à l'aide de partage de ressources pour

reconstruire la ville. Phénomène que l'on explique dans le chapitre précédent. En juillet 2007, 2 ans après la catastrophe, la ville avait retrouvé une population de 300 000 résidents, 2/3 de la population pré-Katrina.

Plusieurs défis ont été relevé suite au désastre. Le premier était de permettre le retour de tous les résidents, même ceux avec de très faibles revenus, en essayant de réduire les vulnérabilités de la ville et les inégalités. Le deuxième était de prioriser les ressources pour un redéveloppement de la ville. La reconstruction s'est déroulée à plusieurs échelles, l'échelle individuelle, la reconstruction de chaque ménage, l'échelle de quartier et enfin l'échelle de la ville globale.

**Il est intéressant dans ce cas de comprendre comment se met en place les liens entre les décisions et les actions prises à chaque niveau, à chaque échelle de reconstruction.**

Comme nous l'avons vu précédemment, les personnes prennent des décisions individuellement par rapport à un éventuel retour et le fait de reconstruire leurs maisons. Ces décisions individuelles dépendent et affectent les reconstructions de quartiers. Les résidents qui retournent s'engagent par la même occasion à s'assurer que les espaces voisins ne restent pas vacants, de nettoyer les rues, de proposer leurs aides à ceux qui le nécessitent et d'encourager les institution

et organisation de reconstruire la ville.

Beaucoup de **tensions** existent entre ces différentes échelles de prises de décisions. Les décisions prises à l'échelle individuelle et de quartier influencent d'une certaine manière les stratégies de reconstruction. Cependant, uniquement se baser sur des efforts de reconstruction de quartier n'est pas suffisante pour maintenir une cohésion à l'échelle plus globale de la ville.

La reconstruction de la ville est un processus chaotique suite à une catastrophe. **Trouver l'équilibre entre la participation citoyenne et les mises en place de politiques efficaces est primordial.** Les urbanistes, planificateurs ont pour but de mettre en place une reconstruction complète de la Nouvelle-orléans sauf qu'ils font face à des contraintes politiques limitant l'efficacité de leur travail.

## **1. Une planification dans un temps restreint (qui s'appuie sur les structures associatives existantes)**

### **1.1 Les facteurs qui influencent les trajectoires de planification et de reconstruction Post-Katrina.**

4 grands facteurs influencent les trajectoires de reconstruction de la

ville. En premier les conditions **pré-Katrina, la géographie (la situation par rapport à niveau de l'eau), les politiques gouvernementales et les prises de décisions et enfin les réponses des habitants de quartiers dans la reconstruction.** Et c'est évidemment l'interaction, la corrélation de ces quatre facteurs qui déterminent le processus de reconstruction.

### **1.2 Les difficultés de la planification Post-Catastrophe.**

Pour répondre à ces défis, le Maire de la Nouvelle-orléans pendant cette période, C. Ray Nagin, initie le processus de reconstruction de la ville à l'échelle globale en septembre 2005. Environ deux ans après et de processus de planification, la ville adopte plusieurs plans avec différentes priorités comme un document officiel de reconstruction. L'objectif de ce chapitre est d'analyser les processus de planification et les difficultés de la ville à faire face à un plan de reconstruction. Pendant le développement des plans, il y a eu **deux sources de conflits et de tensions.** La première est :

- **Le désir de reconstruire rapidement et ainsi de mettre en place des programmes crédibles afin d'assurer une reconstruction de la ville**

## équitable, sécurisée et durable<sup>1</sup>.

La deuxième source de conflit est :

- La tension qui a lieu entre les résidents et les professionnels des processus de planification et cet équilibre qu'il a été difficile de maintenir entre les processus de planification des citoyens et ceux des professionnels afin d'établir des priorités à l'échelle de la ville globale.

Il y a aussi une difficulté des autorités de mettre en place une supervision de la reconstruction de la ville à l'échelle globale.

Planifier dans un contexte post-catastrophique est à la fois une opportunité et un défi. En effet, c'est une opportunité car la catastrophe est un prétexte pour mieux reconstruire en prenant en compte des vulnérabilités actuelles de la ville. A l'issue de la catastrophe, la Nouvelle Orléans connaît une montée de l'engagement civique et un activisme de quartier sans précédent. Les résidents font attention aux activités de reconstruction à ces trois échelles vues précédemment et sont prêts à participer dans l'élaboration de ces plans. Cependant, faire participer les citoyens dans la planification des quartiers ajoute une complexité dans ce processus. Pendant les deux années suite à la catastrophe, plusieurs initiatives de planification ont été mis en place.

En automne 2005, le maire lance l'initiative de la **commission du BNOB (Bring New Orleans Back)**. Au printemps de l'année de 2006, le conseil de la ville (City Council) met en place un processus de planification de quartiers : **Le New Orleans Neighbourhoods Rebuilding Plan (NONRP)** communément appelé le plan Lambert. C'est le LRA, le Louisiana Recovery Authority, une organisation gouvernementale qui se charge de la planification et la coordination des efforts de reconstruction.

Nous allons montrer comment **la participation est critique dans les efforts de reconstruction**, cette participation citoyenne qui est différente des efforts de reconstruction de quartiers vu précédemment. Nous allons mettre en évidence **les tensions et les erreurs** effectués par le gouvernement local par rapport à cette reconstruction et révéler la méthode du « **Trial and Error** » à travers les différentes initiatives de reconstruction. En janvier 2007, le maire met en place le ORM (Office of Recovery Management) qui est une organisation qui coordonne tout le processus de reconstruction. Nous allons analyser les 4 plans de reconstruction afin d'expliquer **les différents accomplissements, les différences qui existent entre eux et quels éléments on en tire de chacun pour un meilleur apprentissage et une planification de la ville en**

<sup>1</sup> Olshansky 2006

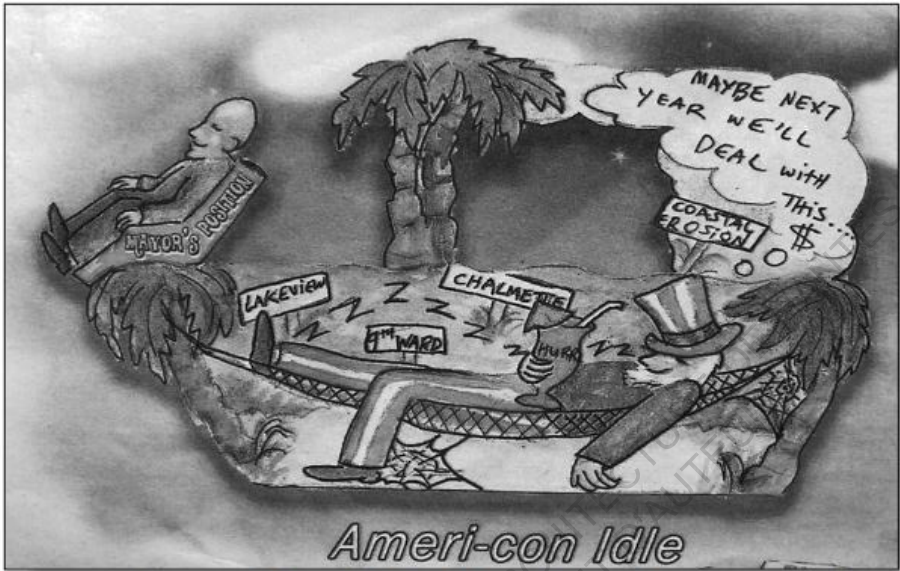


Fig 1 - Ameri-con-Idle, char de la parade de Krewe d'Etat, Mardi Gras, 2007© Carnival Bulletin n°4, 16 février 2007

**accord avec les besoins des citoyens.** stratégies de reconstruction de la ville.

**Une ville chaotique, du point de vue politique.**

« We could all see it coming, like a guided missile. We, as staff members of the agency, felt helpless. We knew that major steps need to be taken fast, but, for whatever reasons, they were not taken »

-Une coordination locale du FEMA

L'aide est lente à arriver, ainsi les citoyens se mobilisent eux même grâce à des réunions publiques afin de réfléchir à des

**Le pouvoir du gouvernement est faible** et cela est dû à une population déclinante même avant Katrina, de **l'étalement urbain, la périurbanisation, une autorité fragmentée et une mauvaise organisation de la gouvernance.**

Ainsi, lorsque le gouvernement décide le 11 Janvier 2006, c'est-à-dire 5 mois après la catastrophe, de mettre en place le plan d'action pour la Nouvelle-Orléans, la « Nouvelle ville américaine », les citoyens sont enfin soulagés



Fig 2 - Photo montrant l'insurrection des citoyens © Hernandez

qu'une prise de décision se met en place

Immédiatement suite à la catastrophe Katrina, les médias représentaient la Nouvelle-orléans comme une ville endommagée, caractérisée comme un lieu où règne la violence. Le second chapitre du livre de Robert Olshansky s'intitule « *Order from Chaos: Planning at the State and Federal Levels* ». Dans ce chapitre on comprend mieux le terrain politique de la Nouvelle Orléans. Il existe une méfiance entre le gouvernement fédéral et l'état. Cette méfiance est d'autant plus présente entre les citoyens de la Louisiane qui se manifeste par des

disputes raciales, de la corruption, la réponse face à la catastrophe et face aux promesses non tenues par le gouvernement. Cette **atmosphère de tensions est donc prédominante.**

### 1.3 Un environnement de méfiance à la Nouvelle-Orléans

La reconstruction a été particulièrement difficile pour plusieurs raisons. Les premiers conflits sont entre **les différentes ethnicités**. Les familles et résidents blancs, sont ceux qui historiquement ont eu le plus de pouvoir à la Nouvelle-Orléans. Un exemple qui illustre cette forme de ségrégation

est le fait que les personnes vivantes dans les « Higher Grounds » sont des personnes blanches et les plus riches.

Les populations afro-américaines sont aussi suspicieuses du gouvernement à cause des promesses non tenues dans le passé. Par exemple, comme le dit, Robert B. Olshansky, Laurie A. Johnson, Jedidiah Horne, et Brendan Nee dans leur article de recherche<sup>2</sup>, des promesses étaient faites afin d'offrir de nouveaux logements pour les résidents pauvres ayant dus être déplacés. Cette promesse était réalisée pendant le développement d'un projet de logement dans le quartier de St. Thomas. Or elle n'a pas été tenue. Au lieu d'être un projet de logement pour les plus démunis, est devenu un projet de logement difficilement abordable par cette population. De plus, le nombre de logement n'était pas suffisant.

De plus, suite à l'ouragan, Jimmy Reiss, à la tête du Conseil des Affaires de la Nouvelle Orléans (New Orleans Business Council) est cité dans la presse du Newsweek. Il dit : « *La diaspora après Katrina a créé une opportunité afin de reconstruire la ville avec moins de pauvre* ».

Ce conflit existe aussi entre les « White Elites » et les « Black Politicians ». En effet ces « Whites Elites » mettent en doute les capacités de gouverner des politiciens afro-américains.

Il existe aussi une **méfiance géopolitique** entre la Nouvelle-Orléans et le reste de l'Etat, en comptant le capital, Baton Rouge. La culture catholique Vs la culture protestante qui domine la grande partie de l'Etat de la Louisiane. Enfin une méfiance entre le gouvernement fédéral et la Louisiane, particulièrement la Nouvelle-orléans. En effet, la corruption est prédominante dans le gouvernement. Par exemple, le Gouverneur Edwin Edwards qui gouverne pendant 16 ans est condamné pour cause de corruption en 2001. Cette **atmosphère de doutes et de méfiance**, serait ainsi une des raisons pour lesquelles, les prises de décisions sur l'approche planificatrice sont sans cesse **remises en question**, et aussi la difficulté à travailler ensemble (les citoyens et les experts) pour une élaboration de plans de reconstruction de la ville.

#### **1.4 Insurrection collective : déclencheur de l'action de l'Etat**

Comme nous l'avons vu précédemment, les résidents décident de lancer la reconstruction de leurs propres quartiers car ils n'ont plus du tout confiance en le gouvernement. De plus le terrible « flop » qu'a été la commission du BNOB a renforcé l'idée que, compter sur les autorités ne mènerait à rien. Cela explique pourquoi la population partage

---

<sup>2</sup> R. B. Olshansky, L.A. Johnson, J. Horne, B. Nee, Planning For The Rebuilding of New Orleans, Journal of the American Planning Association, Vol. 74, No. 3, Summer 2008

leurs ressources et compétences et reconstruisent leurs quartiers petit à petit.

Cependant, d'autres processus de planification se mettent en place suite au BNOB, et le fait que le BNOB ait été abandonné, pose la question de **l'influence des citoyens** dans les prises de décisions de planification. En effet, malgré les nombreuses limites que la reconstruction citoyenne puisse avoir, le fait que des initiatives citoyennes ont été mises en place auraient d'une certaine façon, montré aux autorités les envies et les besoins de reconstruction de la part des habitants.

Ainsi on pourrait se demander, de quelle manière ces initiatives sont parvenues aux oreilles des autorités ? Nous avons vu précédemment que, pour qu'une association de quartier se forme, il faut des représentants, et porte-parole qui font la liaison entre les habitants de quartiers et le gouvernement.

Dans ce tableau, par Karl F. Seidman, on peut remarquer les efforts de quartiers pour **ramener et convaincre les déplacés de retourner en Nouvelle-Orléans**. Inciter le retour des déplacés, révèlent aux autorités que finalement il n'est pas possible de mettre en place une reconstruction de la ville qui ne prend pas en compte les évacués.

### **Les réseaux sociaux ne joueraient-**

<sup>3</sup> Kates, Robert W., and Colten, C.E. and Laska, Shirley and Leatherman, S. P., Reconstruction of New Orleans after Hurricane Katrina: A Research Perspective. Cityscape, Vol. 9, No. 3, 2007

**ils pas aussi un rôle dans le changement et l'évolution des politiques gouvernementales ?**

**Comment lier le temps long de la planification urbaine à l'urgence du besoin ?**

### **1.5 Des planifications élaborées dans une courte période, et l'urgence du besoin**

Une des difficultés principales, est la tension entre les **volontés de vitesse et de délibération**. C'est-à-dire la volonté de reconstruire vite tout en ayant un temps de délibération long sur ces plans. Ce sont deux notions contradictoires. Pourquoi reconstruire vite ? Ce besoin de reconstruire vite permet de maintenir les liens sociaux et économiques. En effet, si les communautés ne se reconstruisent pas rapidement, il y a perte de ces liens. Or ces réseaux sont primordiaux et sont les éléments fondamentaux des systèmes urbains.

*« Cities and regions seeking to reconstruct after a disaster seem to simultaneously pursue goals to rapidly recover the familiar and aspire to reconstruct in safer, better, and sometimes more equitable ways »*

- Kates, Colten, Laska, and Leatherman (2006)<sup>3</sup>

Une autre difficulté et la raison pour laquelle la planification a rencontré de

fortes controverses. C'est la contrainte du temps qui s'est manifestée sous plusieurs façons. En premier lieu, le processus de planification a été contraint par la **rapidité du flux des informations**. Cela a été particulièrement présente pendant les 15 premiers mois suite à la catastrophe lorsque l'Etat, les organisations gouvernementales, FEMA, les organisations fédérales prenaient des décisions **sans une suffisante information** par rapport à ce que les autres font, et veulent. En d'autres termes, il y avait **un manque de concertation et peu de coordination** entre ces différentes instances. D'après les recherches de Comfort et Haase, 2006 ; Tierney, Lindell et Perry en 2001<sup>4</sup>, la réponse immédiate face à un événement chaotique est intitulée par ces auteurs de recherches « **Fog of War** ». A la Nouvelle Orléans, ce **chaos** a duré pendant plusieurs mois, même pendant la phase de reconstruction. De ce fait, par le peu d'information que chaque organisation et chaque individu a, les prises de décisions sont compliquées.

Cette contrainte de temps s'est aussi manifestée par le fait que paradoxalement des décisions ont lieu **trop rapidement** sans que les individus, les citoyens, résidents ne digèrent, ne comprennent bien ces informations. Ces prises de décisions se sont en premier temps manifesté durant

un processus du « **Top-down** ». En effet, le « Top-down » ne met pas en place une relation de confiance entre les individus.

Enfin, en troisième temps, la plupart des efforts de planification qui ont eu lieu n'ont pas abouti à cause d'un **empressement trop important** de délivrer ces plans rapidement. Par exemple, le plan BNOB avait pour but de le délivrer à la fin de l'année 2005. Cet empressement était tellement important que les habitants de quartiers n'ont pas été inclus dans l'élaboration du plan, ni les personnes forcées de quitter la Nouvelle-Orléans après l'ouragan. Pendant le processus du plan Lambert, ou le plan NONRP, vers la fin de ce processus, quelques quartiers n'ont pas réussi à avoir des réunions significatives même si tous les plans de quartiers ont respecté le délai de délivrance.

Le temps long de définition, conception et mise en chantier des projets urbains reste **difficile à concilier avec la réalité quotidienne des habitants**.

### **L'approche planificatrice avant et après Katrina**

Deux éléments clés se sont passés. Avant Katrina, à l'exception de l'association des « *Downtown Neighbourhoods Improvement* », les organisations de quartiers étaient dirigées par des

---

<sup>4</sup> K. J. Tierney, M. K. Lindell, R. W. Perry, Facing the unexpected: disaster preparedness and response in the united states, 2001.



propriétaires de terrains, logements etc. Et leurs concerns principaux étaient la valeur de leurs propriétés. Après la catastrophe, suite à la paralysie profonde du gouvernement, ces organisations sont donc devenues des médiateurs auprès des individus du quartier.

Il existe aussi une difficulté dans la restructuration des relations. Les quartiers sont laissés en autonomie et doivent se débrouiller par leurs propres moyens. Il y avait un doute important sur la viabilité des quartiers et donc les gens répondaient sûr d'eux mêmes par :

*« Well I'm gonna make damn sure that my neighbourhood will come back ».*

Pendant que le gouvernement travaille sur les décisions à prendre sans considérer les problèmes existants de la ville, les leaders de quartiers, organisations, résidents réfléchissent sur la mise en place d'une **planification à leur échelle**.

### Une déconnexion entre la municipalité et les dialogues à l'échelle de la communauté.

Le master plan pour la Nouvelle Orléans approuvé par la mairie en reflète les intentions de projets, ambitions et volonté des citoyens. Mais il existe une **déconnexion entre les principes de planification, les préférences de la communauté et les prises de décisions par le gouvernement**.

Bien évidemment le mouvement communautaire naît à cause d'un

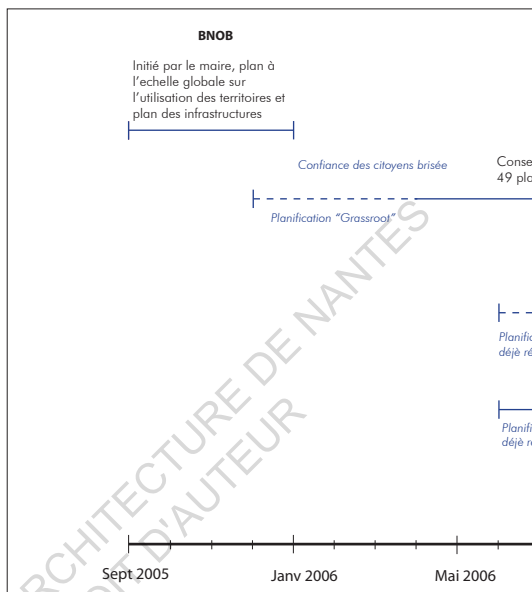


Fig 3 - Chronologie des pla

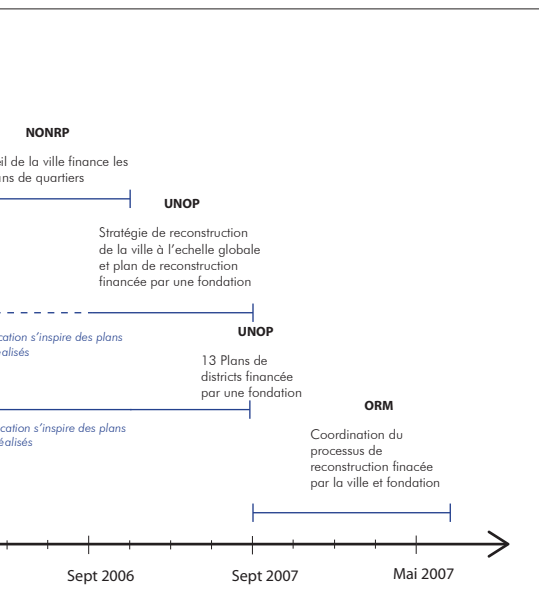
**désengagement de l'Etat**. Il y a progressivement une forme de **cogestion entre le pouvoir exécutif municipal et le pouvoir participatif des citoyens** bien que l'équilibre entre ces pouvoirs ne soit pas égal.

### UNOP:

*« On ne planifie pas des villes dans l'urgence, et UNOP c'est le plan de la ville, c'est le plan directeur de la ville, qui a toujours été en vigueur et c'est en fait face à une catastrophe, ce qu'on met en œuvre ce sont des stratégies de planifications tout à fait normales. On ne planifie pas dans l'exceptionnel<sup>5</sup>. »*

Ce n'est pas le désastre lui-même qui est

<sup>5</sup> Entretien avec Julie Hernandez, 11 juillet 2022



© Adapté de Kates, Laska, Colten et Leatherman

étonnante. La Nouvelle-orléans n'est vivable uniquement par le biais d'une artificialisation du territoire. Et le fait que à l'issue de la catastrophe, il y a eu une incapacité à tous les niveaux du gouvernement (local, d'état, fédéral) à y faire face montre une **mauvaise préparation et planification à une catastrophe potentielle.**

Plusieurs études avaient démontré la vulnérabilité des communautés côtières de La Louisiane, du Mississippi etc suite à l'ouragan Camilla.

## Comment mettre le dialogue au centre de la fabrique urbaine ?

Le projet urbain invente aujourd'hui de nouvelles manières d'aborder l'action publique, de façon moins hiérarchiques, moins "Top Down" et verticales. Pourtant, l'implication des usagers et de l'ensemble des agents des collectivités concernés soulève encore de nombreuses questions de principes et de méthodes. Renforcer et s'appuyer sur la "maîtrise d'usage" par les habitants, valoriser les ressources et initiatives locales, intégrer les acteurs de la gestion de la ville, croiser différentes pratiques professionnelles sont autant de défis à relever. Progressivement, de nouvelles pratiques collaboratives deviennent au centre du projet urbain. Elles se basent sur le **partage des connaissances, la construction de temps et de récits collectifs, la médiation entre acteurs.**

### 2. Un processus d'apprentissage, la méthode du « Trial and Error<sup>6</sup> »

#### 2.1 Du « Grassroot Planning<sup>7</sup> » à une planification formalisée

#### Regards croisés entre BNOB, NONRP et UNOP

Comme nous l'avons vu précédemment, la commission du BNOB avait été élaboré

<sup>6</sup> Notion explicitée par Paola Viganò lors de la conférence à l'ENSA Nantes sur le « Territoire Sujet »

<sup>7</sup> « Grassroot » signifie une organisation communautaire, citoyenne en contraste avec une autorité, un « leardership », un parti politique. Et le « Grassroot planning », c'est une planification informelle de la ville, du quartier, organisée par des citoyens, sans l'implication du gouvernement.

dans un contexte où la population néo-orléanaise serait considérablement réduite. Comme la population était contre la réduction de l'empreinte démographique et urbaine de la ville, ce plan a été abandonné. Peut-on dire qu'il a été un échec ? Non. Ce n'est pas systématiquement le cas. En effet, la réaction que ce plan a provoquée illustre les envies générales de la population concernant la reconstruction de la ville.

Certainement que la déconnexion entre les autorités et le public est forte. Par conséquent, cette première tentative de planification est la première étape d'un processus à long terme. C'est une façon de tâter un peu le terrain. Ensuite, dans la partie précédente, il a été expliqué, de quelle manière se sont mises en place des initiatives de reconstruction citoyennes afin de prouver en premier temps la viabilité de leurs quartiers afin que les autorités ne les démolissent pas et ne les convertissent pas en espaces verts. Or, ce qui était uniquement d'ordre de prouver aux autorités quelque chose, se sont transformés par la suite en **pratiques sociales et urbaines, un capital social s'est formé, et une culture de planification** s'est développé au sein des citoyens.

**Une transition entre un processus de reconstruction et de planification informelle à un processus de**

**planification plus formalisée.**

Suite à cette insurrection de la part des citoyens, le comité du BNOB propose de mettre en place une initiative de planification de quartiers qui serait dirigé non pas par un promoteur, mais par un architecte: Ray Manning, et ancien directeur de l'École d'Architecture de Tulane Reed Kroloff afin d'aider les quartiers à établir leur viabilité. Cette initiative a fortement eu du retard car la FEMA ne voulait pas subventionner cette initiative.

Ainsi, malgré cette absence de planification formalisée, les quartiers se sont mis à se reconstruire tout seul par le biais d'associations de quartiers, maisons ressources, capital de reconstruction etc. **Ces initiatives citoyennes ont d'une certaine façon, montré l'exemple à suivre aux autorités.** En effet, en décembre 2005, la ville met en place une motion (*Motion M-05-2005*) afin d'établir un processus de planification de quartier : **Le New Orleans Neighbourhood Rebuilding Plan ou communément appelé le Plan Lambert.**

Cette motion est illustrative de l'influence que ces initiatives ont eu sur ces planifications formelles de l'Etat. Finalement les **initiatives informelles** ont participé en grande partie à l'élaboration de planification pour la

reconstruction de la ville en passant en premier temps par la planification **des quartiers**. Les initiatives informelles, sont définies par des initiatives qui ne sont **pas soumis à des règles**, qui ne sont pas organisés de manière officielles.

Au printemps 2006, la ville demande l'aide du « *Lambert Advisory* » qui est basé à Miami et le « LLC » qui vient de la Nouvelle-Orléans. Cette aide permettrait de fournir une aide et une assistance à tous les quartiers et développer des plans pour 49 des 73 quartiers qui ont été inondés. La ville avait pour but de concentrer les initiatives citoyennes de reconstruction, qui était un peu

dispersées dans la ville et fournir une assistance technique et une expertise qui n'était pas très importante dans ces initiatives citoyennes. Des recherches ont montré, notamment par Olshansky et d'autres chercheurs sur la reconstruction des villes après une catastrophe, que les villes sont généralement reconstruites de cette manière et que souvent les citoyens sont contre les initiatives de relocalisation tel que le plan BNOB avait envisagé.

Plus de 100 réunions se sont déroulées. Ces réunions ont permis de produire des plans intégrant tous les quartiers inondés. Dans ces plans, ont été identifiés toutes les **infrastructures**

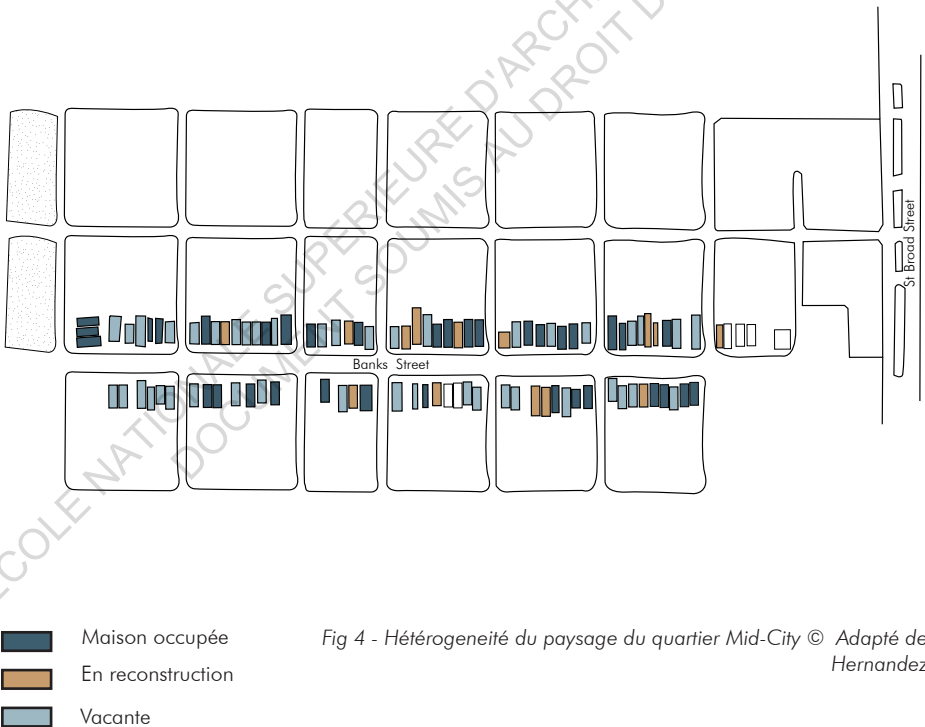


Fig 4 - Hétérogénéité du paysage du quartier Mid-City © Adapté de Hernandez

à reconstruire, des propositions de **reconstructions de quartiers**. Ces projets étaient ensuite divisés en fonction de leurs priorités. Les « *early action* », c'est-à-dire, les plus importants, ensuite les « *mid-term* », des nécessités et enfin les « *long-term* », c'est-à-dire les projets désirés mais les moins urgents.

« *maisons ressources* » vues plus haut.

En effet, des réunions des citoyens se déroulaient dans ces espaces déjà avant la création du NONRP. Ces différents lieux de réunions étaient principalement des églises telles que le « *Grace Episcopal Church* », et des centres communautaires

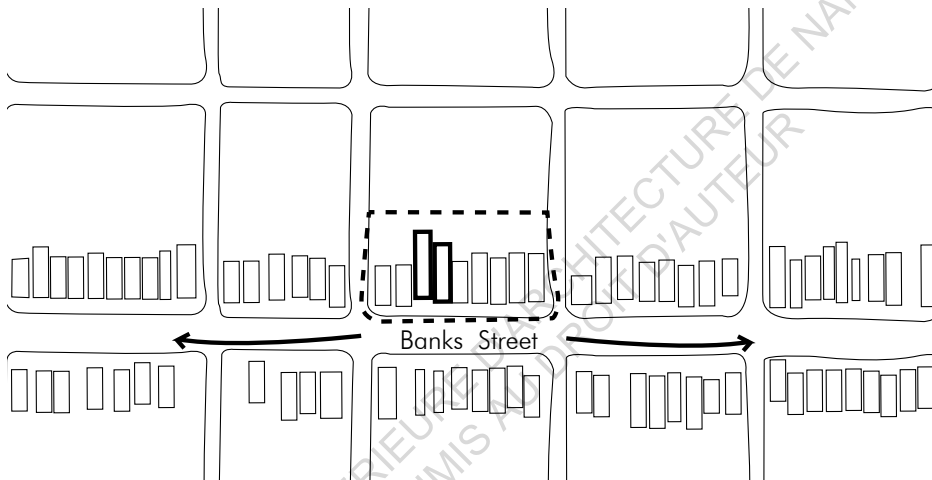


Fig 5 - Le programme "lot-next door" © Ackbaree

Il y a bien évidemment eu une forme de transition entre ces planifications « *grassroot* » et les planifications plus structurées.

Ce qui m'a fait me questionner sur ce lien est le fait que les différentes réunions ont eu lieu dans des **centres communautaires** un peu comme les

tels que « *Total Community Action* » etc.

Ainsi on peut voir que, même si l'on passe vers une planification plus formalisée, la **mise en commun des ressources** a toujours lieu. Contrairement au plan BNOB dont le but était de réduire l'empreinte urbaine et créer une gestion de l'eau interne à la ville grâce à la conversion de certains

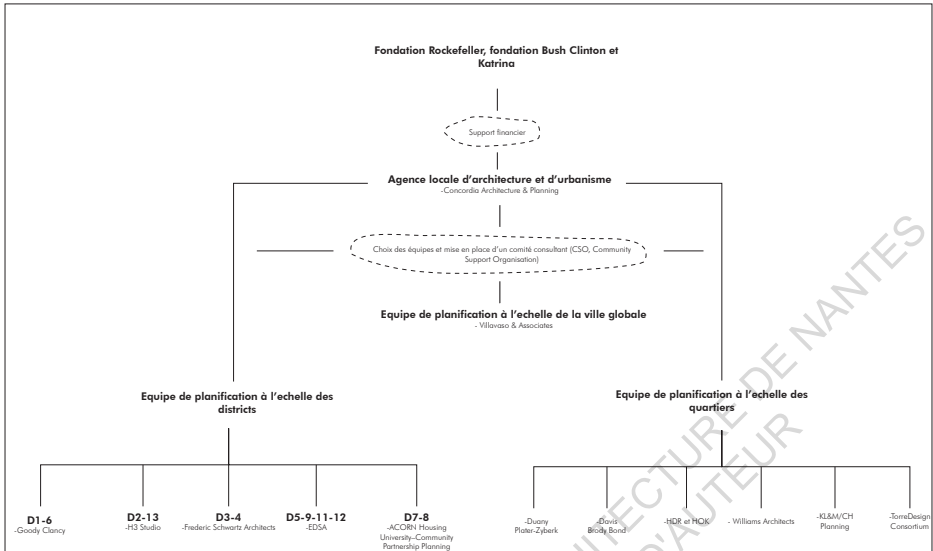


Fig 6 - Relations d'acteurs lors de l'UNOP © Ackbaree

espaces résidentiels en espaces verts, le plan Lambert quant à lui, **s'appuie sur les rues et la structure urbaine existantes pour mettre en place une planification de tous les quartiers**. En effet, le plan BNOB ne prenait **pas en compte l'existant**, on peut ainsi comprendre l'état d'esprit des autorités. Certainement c'était une opportunité de reconcevoir la ville en partant de zéro, en oubliant les trajectoires de vie des habitants, leurs empreintes en tant que résidents, les empreintes de quartiers. Par la simple élaboration du plan, on se rend compte que Katrina a été une opportunité, un prétexte de faire table rase d'une partie qui dérange les autorités et de reconstruire à nouveau tout un système

urbain, tout un tissu urbain, social etc.

Sauf que cette approche exclut une partie de la population parce que l'on assume qu'une partie de la population ne revient pas. **Le plan BNOB est vraiment comme une planification rationnelle**, scientifique.

Or on reconstruit pour qui ? Pour une société, pour des individus. Ce sont eux qui habitent ces lieux, qui développent les pratiques de ces lieux. C'est pour cela que les résidents ont vite senti l'injustice et se sont insurgés, ont pris les devants. Et c'est cette insurrection qui indirectement montre quelle approche adopter aux autorités et aux équipes de planification.

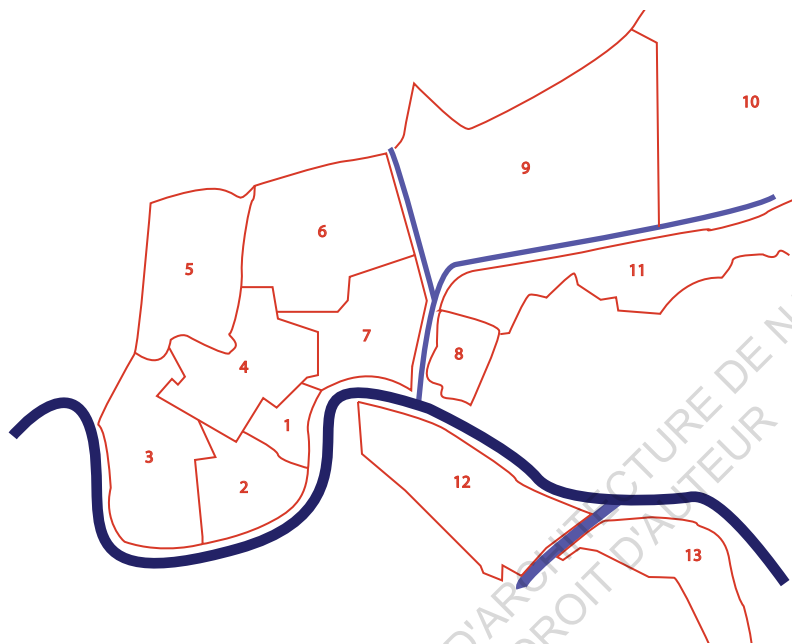


Fig 7 - Les districts de planifications © Ackbaree

La NONRP, propose **des politiques de reconstruction à l'échelle de la ville** afin de lutter contre l'effet « **Jack O Lantern** ». En effet, la reconstruction est un peu sous forme mosaïque, des micro-spatialités. Dans le quartier de Mid-City, on pouvait avoir un paysage très hétérogène, avec peu de cohérence entre les bâtiments. Cet effet se définit par une forme urbaine aléatoire de maisons vacantes et occupés dans divers lieux de la ville qui ont été dévastés par la catastrophe Katrina (Fig).

Les aménageurs et « designers » proposent un programme « lot-next-door »

qui donne aux propriétaires l'opportunité d'acheter les lots de maisons à côté de leurs biens et ainsi unifie le quartier.

Le NONRP<sup>8</sup> possède ainsi, comparé à ces différentes initiatives citoyennes, une approche plus encadrée, formalisée, organisée, structurée etc.

### **La formalisation de UNOP ? Ce qui change dans l'organisation.**

Le plan UNOP succède au plan Lambert. L'UNOP s'est déroulé en 3 étapes :

<sup>8</sup> Voir le site web: nolaplans.com

- *Le Recovery Assessment*
- *Scenario Development*
- *Plan Development*

Dans la première phase, c'est **l'équipe de planification des districts** et de la ville qui se chargent d'évaluer le niveau de destruction et l'état de reconstruction pour diverses catégories tels qu'au niveau de la population, la gestion de l'inondation et de sa protection, les logements, l'économie, les infrastructures et services, transports, éducation, le soin, la sécurité publique, les ressources culturelles, le patrimoine etc.

Ils se chargent de réviser les plans existants (notamment ceux qui ont été fait durant le processus du plan Lambert et du BNOB), ils conduisent des entretiens, des **recherches et analyse**. Suite à cela, l'évaluation est présentée le 28 octobre 2006 au « **Community congress I** » et les citoyens votent à l'issue de la présentation les priorités dans la reconstruction (la protection contre l'inondation, des logements accessibles, un accès à l'éducation et aux soins, et une réponse efficace aux urgences).

Dans la deuxième phase, l'équipe de planification élabore des **propositions**, des **scénarios** prenant en compte les différents objectifs déjà déterminés. Et de ce fait, 3 scénarios sont mis en place qui sont présentés un peu plus d'un mois après le premier congrès. Ainsi, le 2 décembre 2006, plus de 2500 participants se réunissent lors

<sup>9</sup> Plus de 1500 participants qui sont réunis afin de donner leurs opinions avant de le présenter ensuite aux autorités, au gouvernement, à l'Etat.

du « **Community congress II** ».

Enfin la troisième phase, l'équipe de planification des districts développent des **plans de districts** et comment tous ces quartiers viendraient s'incorporer dans le plan de la ville de la Nouvelle-Orléans. En fait les plans de districts sont les plans qui ont été **élaborés pendant le plan Lambert**, le plan NONRP. Le premier jet du plan à l'échelle de la ville est présenté le 20 Janvier 2007, donc 1 mois après, lors du « **Community congress III<sup>9</sup>** »

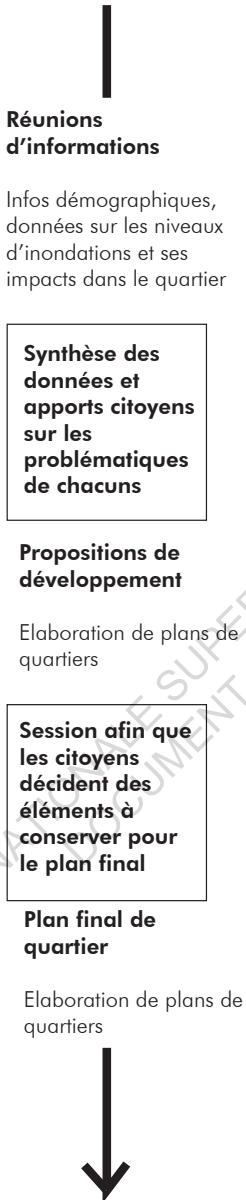
Par conséquent, la structure générale entre UNOP et la NONRP est quasiment similaire notamment par une première étape où l'on va récolter les informations, analyser les problématiques, et les conditions sociales, économiques, urbaines etc. C'est la participation citoyenne qui s'instaure différemment dans ces deux planifications.

### **Comment ont été assignés les équipes de planifications ?**

A la différence du plan Lambert, pour le plan UNOP, c'est le CSF, le « Community Support Foundation » qui sélectionne l'agence d'architecture « Concordia » afin que l'agence choisisse les acteurs du processus et mette en place le comité de consultant. Le 5 juin 2006, Concordia, met en place une liste d'agence de planification. Chaque district est assigné une équipe de la liste. Une équipe de planification



Fig 8 - Appports citoyens lors des plans Lambert



pour quartiers est aussi assigné.

## 2.2 D'une contribution d'un public quasi inexistante ... vers une participation citoyenne en étroite collaboration avec urbanistes et architectes

Durant le processus de planification du BNOB, les décisions étaient prises sans prendre en compte les citoyens. La seule implication du public s'est déroulée lors de la présentation de l' « *Action Plan For New Orleans* » où le plan de reconstruction était expliqué. Pourquoi les citoyens se sont insurgés ? Parce qu'après une atmosphère de méfiance envers le gouvernement, leur non-implication, une gestion incompétente des dégâts pendant Katrina par ces autorités, cette présentation était comme la goutte qui fait déborder le vase. Cela n'a fait que prouver que le gouvernement n'était pas en symbiose avec la volonté des résidents. Les « *Green Dots* » sont abandonnés. Ainsi le NONRP met en place une nouvelle atmosphère de planification. Durant ce processus, en parallèle comme l'on voit dans la partie précédente, se met en place un intense activisme des citoyens. Cela a conduit à de nombreux projets élaborés par les citoyens eux-mêmes.

## NONRP

**L'implication des citoyens pendant le NONRP et les relations croisées entre experts et les résidents de quartiers.**

L'équipe de planification est choisie en fonction de leurs expériences importantes, leurs connaissances des différents quartiers de la Nouvelle-Orléans et leur capacité à établir la confiance avec les résidents des quartiers. Une équipe de planification est donc assignée à chaque district. Cependant, pour les districts 9, 10 et 11, une seule équipe leur sont assignée.

En premier lieu, l'équipe consultante, **réunit toutes les informations accessibles** dès le début des efforts de planification (les informations démographiques, les données sur les niveaux d'inondations et ses impacts sur les quartiers. En second temps, en se basant sur ces données récoltées et les apports des citoyens sur les problématiques qu'ils expérimentent quotidiennement, on élabore des

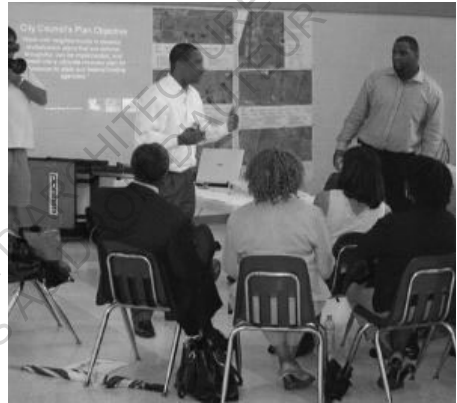


Fig 9 - Les réunions et concertations publiques du NONRP © Nola Plans

**propositions de développement de chaque quartier** qu'on présente lors de ces réunions. En troisième temps, une autre session est organisée afin de permettre aux citoyens de décider qu'elle serait les éléments à conserver dans le plan final de quartier. En quatrième temps, suite aux apports citoyens, on élabore le plan final du quartier et enfin le 23 septembre 2006, une réunion est organisée afin de présenter comment chacun de ces plans de quartiers élaborés vont s'intégrer dans le plan global de la ville.

- *Initial Scoping Meeting and Assessment of Existing Conditions*
- *Concept Plan Development Options*
- *Selection of Recommended Neighbourhood Rebuilding Plan*
- *Neighbourhoods Rebuilding Plan Prioritization and Funding Matrix*
- *General Meeting Comprising all Neighbourhood*

Le processus d'engagement des citoyens s'est ainsi illustré par environ 100 réunions dont 7500 résidents environ ont participé. Il y a bien évidemment eu aussi des réunions à plus petite échelle, tous les jours et toutes les nuits de la semaine avec une équipe de planification ou bien sans leur présence. Avant « l'enclenchement » du processus, il était dit que 3 réunions par quartier ou par district de planification seraient suffisants pour l'élaboration des plans mais cela n'a pas été respecté. Il a bien évidemment fallu plus de réunion pour arriver à la complétion des plans.

« *The stakes were so high and emotions so deep, and because many neighbourhoods had begun planning with little to modest direction on their own in order to "prove their viability," it quickly became apparent that **three very structured meeting was insufficient to build a rapport and trust with the neighbourhood groups.*** »

-Nolaplans, plans Lambert

L'objectif principal des plans Lambert est de **rétablir la confiance des résidents envers les experts de planification** et qu'ils réalisent que la planification de la ville ne va pas à l'encontre de leurs besoins. Par conséquent, les équipes de planification privilégient la parole citoyenne dans l'élaboration des plans. Les réunions se déroulaient dans des maisons, sous des tentes, dans la rue, dans des espaces de jeux pour enfants, églises etc. En fait, les efforts de planifications citoyennes étaient déjà en train de se développer. La planification Lambert est juste un moyen d'encadrer ce processus de « grassroot », de mieux les organiser, avec des réunions de quartiers plus organisées, avec une hiérarchisation des responsabilités.

Dès le début, les éléments sont clairs. Les plans produits ne sont pas ceux de l'équipe de planification mais ceux des **habitants de quartiers**. L'emphase était mise sur l'auteur des plans afin qu'il y ait un sens d'appropriation de la part des citoyens. En effet, le conseil municipal a bien précisé que si les

communautés ne pensaient pas que les plans venaient d'eux même, dans ce cas, ils ne seraient pas du tout réceptifs aux changements, aux transformations de quartiers. En termes de connaissance, les consultants apportent des informations sur les conditions avant Katrina, et les conditions du moment afin que les citoyens définissent plus facilement leurs besoins. Ils apportent aussi une expertise professionnelle et un équilibre entre une vision extérieure et intérieure de la Nouvelle-Orléans. En fait, cette vision permet d'établir le contexte de la ville et de comprendre quels sont les éléments prioritaires à intégrer dans les plans « short term, mid, long-term ».

Un aspect de la participation citoyenne décrite dans les plans Lambert, est les 3 réunions de quartiers délocalisées. Une à *Bâton Rouge*, une à *Atlanta* et une autre à *Houston*. Ces réunions sont des « **outreach meetings**<sup>10</sup> ». En fait après la catastrophe, il y a eu un déplacement important des citoyens, qui se sont installés dans plusieurs parties des Etats-Unis. Mais malgré leur impossibilité de retourner, ils se sentent quand même **concernés** par rapport au sort de leur quartier. On voit qu'une importance est accordée à tous les néo-orléaniens, et le fait de les **inclure dans le processus de planification**, permet de donner une perspective différente.

## UNOP

### **L'implication des citoyens pendant l'UNOP et les relations croisées entre experts et les résidents de quartiers.**

Le « *Unified New Orleans Plan* » (UNOP) est un plan de reconstruction et de développement à long terme pour la ville de La Nouvelle-Orléans. Il comprend une stratégie à plusieurs niveaux pour la planification de la ville, y compris la planification au niveau des districts, des quartiers et la planification au niveau global.

La planification au niveau des districts est le niveau le plus large de planification dans le cadre du UNOP. Elle vise à déterminer **les grandes lignes directrices** pour chaque district de la ville et à établir des objectifs à long terme pour le développement futur de chaque district. La planification au niveau des districts vise à créer un cadre de développement durable et à promouvoir l'équité et la durabilité à l'échelle de la ville.

La planification au niveau des quartiers est un niveau de planification **plus détaillé** qui vise à déterminer comment les quartiers de la ville pourront être développés de manière à répondre aux besoins de leurs habitants. Cela inclut la création de plans de quartier qui définissent les objectifs de développement à long terme pour

<sup>10</sup> C'est le rassemblement ou rencontre entre des représentants d'une organisation ou d'un groupe et des membres de la communauté qu'ils desservent ou ciblent. Le but de la réunion est de dialoguer avec les membres de la communauté, de recueillir des commentaires et d'établir des relations.

chaque quartier inspiré des plans de quartiers déjà établis lors des plans Lambert, ainsi que la mise en place de programmes et de projets visant à améliorer la qualité de vie des habitants et à renforcer la cohésion sociale.

De ce fait, il est intéressant de comprendre comment se **mettent en place les différentes interactions** entre les **experts et la communauté à différentes échelles de planification**.

Afin d'essayer de comprendre comment s'entrecroisent les relations entre ces experts et le voisinage, j'ai analysé des agences de planification de districts. Cette analyse permet de se représenter à une première échelle, celle des **districts**, les **relations** entre **planificateurs et citoyens** à l'échelle des districts. Ensuite l'objectif est d'analyser comment interagissent les **individus** (experts-résidents) à **l'échelle de la ville globale**.

En premier lieu, l'agence de planification Goody Clancy<sup>11</sup> prend en charge les districts de planifications 1,6 et 7. Et pendant la présentation, **David Dixon**, le leader de l'équipe parle de leur approche planificatrice.

« *Every neighbourhood should be unique and at the same time preserve the New-Orleans identity* ».

Plusieurs questions sont soulevées notamment comment travailler avec une communauté afin que la planification leur soit propre et que chaque individu puisse la défendre. Le premier mois, c'est le « *retreat* » ou le « *get to know meeting* ».

Le rapport entre expert et résident est important car il y a une forme d'**établissement de la confiance**. On reprend la dynamique qui était présente lors des plans Lambert mais avec une **structure plus organisée** et un **passage entre les différentes échelles spatiales de façon plus maîtrisé**.

L'établissement de la confiance se fait par la première réunion où l'échelle de discussion est très humaine. C'est un temps pour apprendre à connaître les gens avec qui on va travailler et ainsi essayer de comprendre la problématique principale, « *the core issue* ». Comme le dit David Dixon, c'est un atelier d'apprentissage réciproque, « *a reciprocal learning workshop* ». De ce fait, non seulement, les experts apportent leurs connaissances mais les habitants aussi contribuent.

« *For those who have been doing this incredible phenomenon of grassroot neighbourhood planning, we will honour and **respect the work you've***

<sup>11</sup> Goody Clancy est une agence d'architecture et d'urbanisme basée à Boston, dans le Massachusetts. Ils ont été créés en 1953 et ont participé à de nombreux projets importants aux États-Unis.

**done and get out of the way if that make the process better<sup>12</sup> »**

-Richard CAMPANELLA – 3 août 2006  
– UNOP présentation de l'équipe planificatrice Frederic Schwartz Architects

Cette phrase que dit le géographe Campanella durant la présentation de l'approche planificatrice de Frederic Schwartz Architects, montre à quel point les résidents ont un poids important dans les prises de décisions pendant les divers ateliers.

Ainsi, cette implication citoyenne se manifeste pendant les trois Community Congress qu'il y a eu pendant le processus de l'UNOP. Cependant lors du premier Community Congress, peu de résidents l'y ont assisté.

« *However, it would have been **difficult** for anyone to create a meaningful citywide meeting at that point. Furthermore, Community Congress I occurred **the very week the city Council endorsed sending the Lambert plans directly to the LRA**, which may have discouraged some people from coming. Whatever the cause was, the poor attendance undermined the credibility of UNOP as the people's last word on recovery planning in New Orleans »*

-OLSHANSKY et JOHNSON, 2010

Suite à cet échec de l'implication des

<sup>12</sup> Traduit de l'anglais :

« Pour ceux qui ont participé à cet incroyable phénomène de planification de quartier par les communautés, nous allons honorer et respecter le travail que vous avez effectué et ne pas être trop intervenir si cela permet une meilleure planification. »

citoyens, une organisation sans but lucratif, AmericanSpeaks dont l'objectif est de contribuer à l'implication des citoyens américains dans les décisions de planification se met en place pendant le 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> Community Congress. Leur but, est de faire participer un large éventail de personnes vivant à la Nouvelle-Orléans ou en dehors de la ville.

« *On December 2, 2006, over 2,500 participants gathered for Community Congress II, which took place simultaneously in 21 cities, including New Orleans, Atlanta, Baton Rouge, Dallas, and Houston. In the five largest cities (previously noted), participants were part of an interactive meeting made possible through satellite technology. Participants were given the opportunity to suggest and prioritize action-based solutions in various areas, including flood protection, transportation, neighbourhood stability, housing, and community services. »*

-Extrait de l'UNOP

De ce fait, pendant le 2<sup>e</sup> Community Congress, on retrouve une participation citoyenne beaucoup plus importante. Et c'est à partir de ce 2<sup>e</sup> congrès que l'UNOP acquiert plus de **crédibilité et les citoyens ont de plus en plus confiance en les experts.**

D'après l'article de recherche de Olshansky et Johnson, on remarque bien que les efforts effectués pour permettre une implication de la totalité des Néo-



Orléaniens sont importants. Une facilité technologique, et une accessibilité pour tous aux réunions sont fournis.

« *The first lesson from New Orleans is: You can't move a community,* »

- David DIXON

### **Le croisement entre réunions de districts et congrès communautaire**

Pendant le processus de planification de l'UNOP, il y a eu 4 réunions de districts et 3 Community Congress pendant les différentes phases. Pendant la phase de l'évaluation des informations et données pour la reconstruction de la ville, il y a eu 2 réunions de districts et qui s'est conclu par un congrès communautaire. S'en est suivi deux autres réunions de districts à chaque fois complété par un congrès communautaire. Ces deux types de réunions se différencient en fait par l'échelle sur laquelle elles interviennent.

L'organisation d'un débat public au niveau d'un district et au niveau du Congrès Communautaire n'implique pas les mêmes enjeux, ni les mêmes outils de communication. Les réunions de districts ont eu lieu dans chaque district de planification de la ville et ont pour objectif de fournir une occasion aux résidents, aux propriétaires d'entreprises et aux autres parties prenantes du district de discuter et de donner leur avis sur les plans de reconstruction et de revitalisation de leur région spécifique.

Ces réunions comprennent généralement des présentations de la part d'officiels municipaux et d'autres experts, suivies de séances de travail en petits groupes dans lesquelles les participants discutent et donnent leur avis sur des sujets spécifiques. Les Congrès communautaires sont de plus grandes réunions à l'échelle de la ville à la **fin de chaque réunion de districts** et qui réunissent des participants de tous les districts de



Fig 10 - Les réunions et concertations publiques pendant (District 4) UNOP© Frederic Schwartz Architects

planification de la ville. Ces réunions ont pour objectif de fournir un **forum pour des discussions plus larges** sur l'avenir de la ville et de recueillir l'avis d'un groupe diversifié de parties prenantes.

La participation des citoyens est vraiment un élément clé du processus UNOP et les réunions de districts et les Congrès communautaires sont conçus pour encourager la participation d'un groupe diversifié d'acteurs variés. A la différence des plans Lambert, caractérisés par une implication citoyenne **uniquement à l'échelle de quartiers** et non à une plus grande échelle et avec des **discontinuités entre les quartiers**, le fait d'avoir des réunions à des niveaux différents permet de solutionner cette problématique. En effet, le **passage d'une échelle de concertation de district à une échelle plus globale** permet prendre en compte les besoins de chacun et en même temps

de greffer ces besoins et nécessités dans un cadre plus globale de sorte à créer une **unification entre les différentes échelles de territoires.**

« *We are all anxious to get to the finish,* » dit le President Steven B. Bingler du Concordia. « *We just know that the finish is not partial plans. It's a unified plan for the whole city.* »

### **Rapports entre experts-résidents à l'échelle de quartier rapports experts résidents à l'échelle des districts**

À **l'échelle du quartier**, les réunions de districts ont permis aux résidents, aux propriétaires d'entreprises et aux autres parties prenantes de chaque district de discuter et de donner leur avis sur les plans de reconstruction et de revitalisation de leur région spécifique. En travaillant ensemble, les experts et



les résidents ont pu échanger des idées et des perspectives différentes, ce qui a contribué à la création de plans de reconstruction équilibrés qui prennent en compte les besoins et les préoccupations de toutes les parties prenantes.

À **l'échelle du district**, les congrès communautaires ont permis de poursuivre cette collaboration en rassemblant des participants de tous les districts de planification de la ville pour discuter de l'avenir de la ville et recueillir l'avis d'un groupe diversifié de parties prenantes.

En fin de compte, la collaboration entre experts et résidents à l'échelle du quartier et à l'échelle des districts a été bénéfique pour la Nouvelle-Orléans en permettant de créer des plans de reconstruction et de revitalisation qui tiennent compte de la **diversité de perspectives** et des besoins de la communauté. Cette collaboration a également contribué à **renforcer la confiance** et la participation des citoyens dans le processus de planification et à garantir que la reconstruction et la revitalisation de la ville sont axées sur les besoins et les préoccupations de tous les membres de la communauté.

### **Tensions entre les acteurs des plans Lambert et les acteurs de UNOP**

Une des principales limites de l'UNOP est le temps et les ressources nécessaires pour mener à bien le processus de planification. Le processus de planification de l'UNOP a duré plusieurs

années et a nécessité l'engagement de nombreux acteurs, y compris des citoyens, des propriétaires d'entreprises, des groupes de défense et d'autres acteurs. Cela a pu être difficile pour certains acteurs, en particulier ceux qui avaient déjà des obligations professionnelles et familiales, de s'engager pleinement dans le processus de planification.

De plus, il y avait des craintes selon lesquelles le processus de planification de l'UNOP n'a pas suffisamment pris en compte certaines voix et perspectives de la communauté. Par exemple, certains ont critiqué le fait que le processus de planification ait été dominé par des groupes de défense bien organisés et par des personnes ayant des relations avec les décideurs politiques, plutôt que par les citoyens ordinaires. Paul Lambert, un architecte et urbaniste qui a participé au processus de planification de l'UNOP mais évidemment à l'initiative du NONRP soit des plans Lambert, a exprimé certaines préoccupations quant aux limites de ce processus. Selon Lambert, il n'y avait pas suffisamment de temps et de ressources pour élaborer des plans de quartier détaillés et complets, et il a suggéré que les plans de quartier de l'UNOP étaient insuffisamment solides pour être mis en œuvre de manière efficace.

*« Paul Lambert himself has fanned the flames of this conflict. [...] describing it as a process that would unnecessarily delay funding until the spring of 2007. He also argued that **his plans***

**were fully qualified for state and federal funding**, *contrary to all other indications given by state and local decision makers and suggested that the UNOP planners would better serve the city by only drafting documents for the un-flooded neighbourhoods.*»

-Jed et Brendan<sup>13</sup>

Il y avait des incompréhensions sur le choix de l'équipe planificatrice par les citoyens. De nombreux résidents ont ressenti une confusion importante quant à la manière dont les équipes de planification ont été sélectionnées. Après une série de deux réunions publiques organisées au parc de la ville de la Nouvelle-Orléans pour présenter aux résidents de la ville les équipes nationales de planification qui avaient été pré-identifiées grâce à un processus de demande de qualification (RFQ), les résidents ont été invités à exprimer leurs préférences par le biais d'une enquête menée en personne, par courrier et sur Internet. De nombreux quartiers ont exprimé leur confusion quant au processus, et bien que tous les districts aient finalement obtenu une équipe de planification parmi leurs deux premiers choix, les décisions ont été prises en interne par Concordia sans forcément considérer les opinions des individus.

### **Les limites du participatif.**

Il existe certaines limites à cette participation citoyenne dans ce contexte.

<sup>13</sup> Jedidah Horne et Brendan Nee, deux étudiants de troisième cycle en planification urbaine à l'Université de Californie, Berkeley, qui passent de septembre à décembre 2006 à la Nouvelle-Orléans pour effectuer des recherches sur le terrain et qui mettent en place le site nolaplans.com

Il y a eu des difficultés pratiques à assurer une participation citoyenne effective. Après une catastrophe, les habitants sont dispersés, déplacés ou même décédés, ce qui rend difficile la communication et la consultation avec eux. Ensuite, il y a des inégalités de pouvoir et de représentativité au sein de la communauté affectée par la catastrophe. Certaines personnes ou groupes de personnes ont plus de moyens pour s'exprimer et faire entendre leur voix dans le processus de reconstruction, tandis que d'autres qui sont marginalisés et ignorés. Cela conduit à une démocratie imparfaite et à des décisions qui ne reflètent pas les préoccupations et les besoins de l'ensemble de la communauté. De plus, il peut y avoir des problèmes de logistique pour organiser des réunions ou des ateliers de participation citoyenne dans un contexte de dévastation et de manque de moyens.

De plus, il est très compliqué d'unifier le travail participatif des citoyens. En effet, le risque du participatif c'est l'effet patchwork, ou effet "Jack O' Lantern" que cela peut avoir sur les villes, un territoire trop fragmenté, trop divisé. Des systèmes urbains qui ne sont pas liés, en rupture.

C'est ce qui s'est passé pour les plans Lambert. C'est pour cela que UNOP, s'intitule **the Unified New Orleans Plan**. Le but c'est d'essayer d'unifier **le travail de planification à des échelles différentes** afin d'avoir un

plan qui fait sens, qui est cohérent, un **système unifié en ayant aussi leur propre dynamique.**

**2.3 D'un plan divisif, radical, figé, deshumanisant les communautés ... vers un cadre plus sensible, flexible, philanthropique, qui unifie**

*« Instead, scenarios recognize external influences, uncertainties, strategic opportunities, conflicts, and challenges. We need to understand the possibilities - both good and bad - of how our City might look around the year 2017. Since this plan is about recovery and rebuilding, all scenarios consider likely outcomes on a 5- to 10-year time frame. »*

-UNOP

## **B N O B**

La première initiative de planification vue précédemment, le Bring New Orleans Back (BNOB) a été conçu comme un processus de planification **radical et centralisé** visant à transformer fondamentalement les modèles d'aménagement et de développement de la ville. Le plan prévoyait la création de séries de "zones d'opportunité" où de nouveaux développements seraient concentrés, ainsi que la consolidation de certains quartiers par l'achat et la démolition de terrains.

Cependant, BNOB a fait face à de **fortes oppositions de la part de groupes communautaires** qui ont estimé que le plan ne prenait pas suffisamment en compte les besoins et les préférences des résidents locaux. En conséquence,

le processus de planification est devenu de plus en plus **conflictuel et divisif**, et le plan BNOB final n'a jamais été pleinement mis en œuvre.

**Le processus de planification « top-down », un processus en contradiction avec les besoins des résidents.**

La planification centralisée, ou "top-down", désigne un processus de planification mené par une autorité ou un décideur central, qui détermine les objectifs et les priorités du plan et définit la direction de sa mise en œuvre. Dans un processus de planification centralisé, le décideur a généralement un haut niveau de contrôle sur le processus de planification et sur le plan final, et il peut y avoir peu d'opportunités de contribution ou de participation de la part d'autres parties prenantes.

La planification centralisée peut être opposée à une planification participative ou « bottom-up », dans laquelle les décisions sont prises dans un processus plus inclusif et collaboratif qui implique un large éventail de parties prenantes, y compris les membres de la communauté, les organisations locales et les agences gouvernementales.

La planification centralisée peut être efficace dans certaines circonstances, comme lorsqu'il y a un besoin de décision rapide ou lorsqu'il y a un besoin clair et urgent d'agir. Cependant, elle peut également poser problème lorsqu'elle ne tient pas suffisamment compte des besoins et des préférences des communautés locales ou d'autres acteurs, ou lorsqu'elle

ne prend pas en compte la complexité et la diversité des enjeux en jeu. Dans le domaine de l'aménagement urbain, les processus de planification centralisés sont souvent critiqués pour leur manque de transparence et de responsabilité, et pour leur potentiel de créer des conflits d'intérêts ou de bénéficier de manière disproportionnée à certains groupes aux dépens d'autres.

Ainsi, le processus de planification du BNOB est clairement un processus « top down » qui a bien évidemment été mené par un décideur central. Les autorités gouvernementales, comprenant le maire Ray Nagin, puis d'autres acteurs qu'il choisit tel que Joe Canizaro<sup>14</sup> qui est le promoteur, met en place ce plan. Il y avait un besoin clair d'agir suite au désastre de Katrina, cependant comme la situation pré-Katrina présentait déjà en amont des enjeux, des problématiques raciales, de pauvretés, des inégalités, il est très complexe qu'une seule instance prenne une décision sur l'avenir des communautés et l'avenir de la ville sans quasiment aucune consultation.

De plus, comme nous l'avons vu précédemment, avec la publication du Green Dot Map, a fait polémique. En effet, cette carte en fait, illustre des décisions sur l'avenir de la ville, trop radicales, trop figées, notamment par le biais de points verts deshumanisant les quartiers, effaçant toute l'histoire

<sup>14</sup> Joe Canizaro est un homme d'affaires, un promoteur immobilier et un philanthrope de la Nouvelle-Orléans, en Louisiane. Il est PDG de Canizaro Cawthon Davis, une société de développement immobilier commercial et résidentiel. Canizaro a joué un rôle majeur dans les efforts de reconstruction à la Nouvelle-Orléans après les ravages causés par l'ouragan Katrina en 2005. Il a été membre de la Commission Bring New Orleans Back et a également été président du Conseil des affaires de la Nouvelle-Orléans.

<sup>15</sup> Association, institution, organisation, œuvre philanthropique. Groupement dont le but est de venir en aide aux personnes qui en ont le besoin

construite par les communautés. Les habitants n'ont pas eu le temps de procéder tout cela. Il aurait peut-être fallu établir un cadre plus à l'écoute des habitants. Or, il n'est pas uniquement question d'une participation citoyenne mais aussi de **comment représenter et décrire sur un plan, des décisions sur le processus de reconstruction** et revitalisation de sorte qu'elles soient plus **facilement acceptées**, approuvées par les communautés locales.

## Un cadre philanthropique

### LE PLAN LAMBERT

Le Plan Lambert n'est pas un processus philanthropique dans le sens où il n'est pas financé ou soutenu par des organisations philanthropiques<sup>15</sup>. Cependant, il avait pour objectif philanthropique d'améliorer la qualité de vie des habitants de La Nouvelle-Orléans et de contribuer à la reconstruction de la ville de manière plus durable et résiliente.

Il convient également de noter que le Plan Lambert n'a pas été officiellement adopté comme plan de reconstruction et de reconstitution de la ville. Au lieu de cela, c'était l'un des propositions qui ont été examinées à la suite de l'ouragan Katrina et il a finalement été remplacé par le Plan unifié de La Nouvelle-Orléans (UNOP), qui a été développé par une coalition d'organisations philanthropiques,

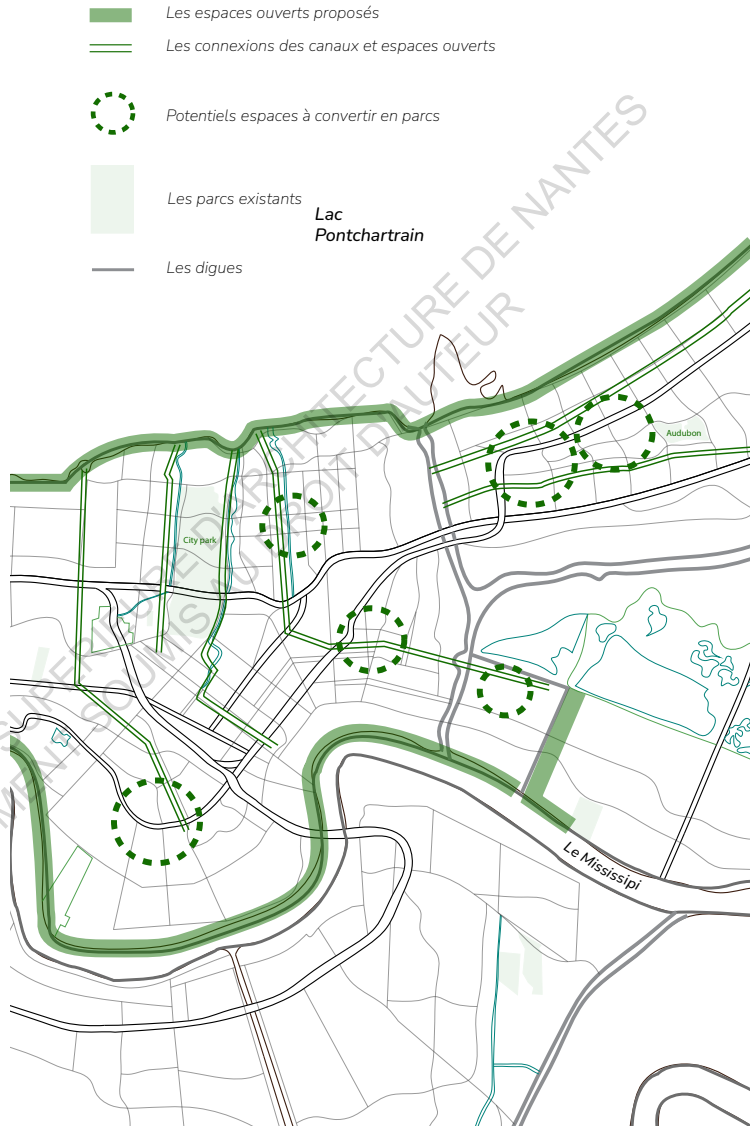
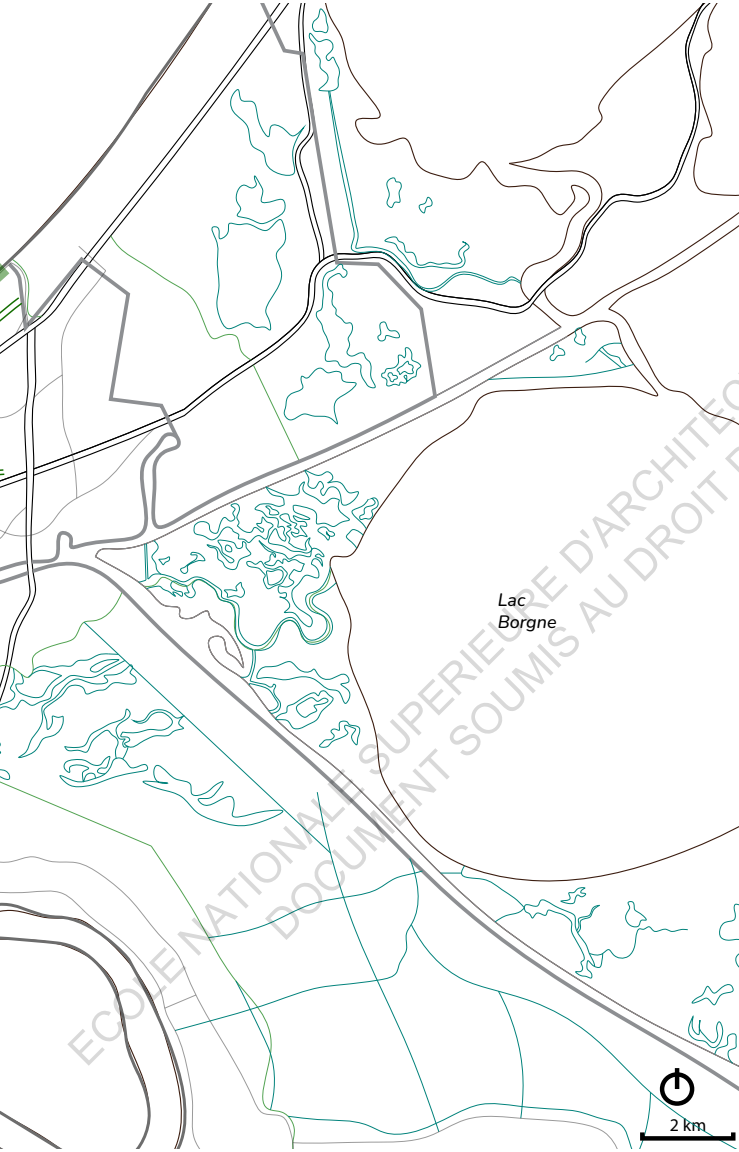


Fig 11 - Les zones à convertir en parcs © Plan réadapté du BNOB

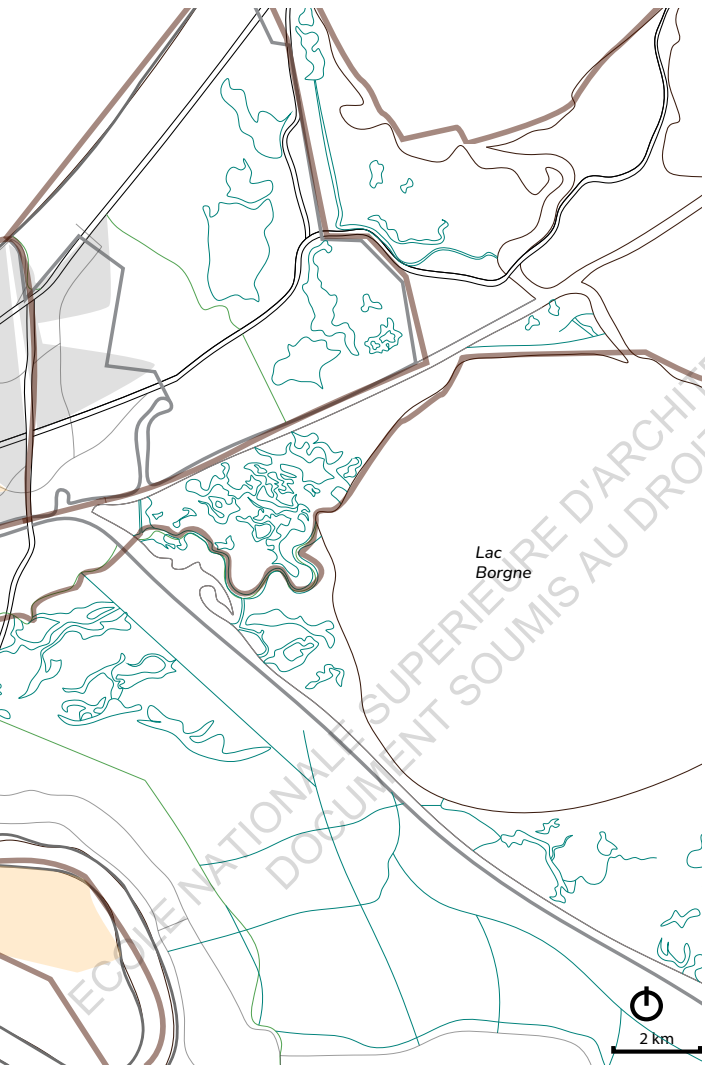


ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES  
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

- Les districts de planifications
- Les zones d'opportunité immédiate
- Les zones de planifications de quartiers
- ⋮ Remplissage des zones de développement



Fig 12 - Le processus de planification radical des quartiers © Ackbaree



Lac  
Borgne



ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES  
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR



de groupes communautaires et d'agences gouvernementales. **Le cadre philanthropique comme une réinterprétation du capital de reconstruction ?**

## UNOP

Dans ce cas-ci le capital de reconstruction représente plutôt une **accumulation des stratégies et des ressources qui est en fait la conséquence d'un apprentissage**. En effet, suite à l'insuccès du BNOB à cause de son aspect divisif, deshumanisant et non philanthropique, les plans qui lui ont succédé (plans Lambert et UNOP) ont progressivement adoptés des stratégies et ressources philanthropiques. Le plan UNOP est particulièrement fondé sur le partage, l'inclusion des communautés dans les prises de décisions. Mais aussi, le plan UNOP est fondé sur les ressources mises en place pendant le plan Lambert notamment les plans de quartiers déjà redessinés. UNOP est d'une certaine façon dans la continuité des plans Lambert.

Une autre forme de capital de reconstruction se met en place. Nous avons étudié le capital de reconstruction fondé par la communauté locale et leurs nombreux associations et organisations suite à un désengagement de l'État dans la reconstruction de la ville. Or, pendant le processus de l'UNOP, ce

cadre **inclusif des communautés, de partage de ressources**, se remet en place. Cadre qui avait déjà tenté à se mettre en place pendant les plans Lambert. Ce capital de reconstruction s'illustre par un financement du processus par les organisations à but non lucratifs, des dons d'organisations, par un effort collaboratif, et surtout par une implication importante des citoyens. etc

**Financement** : L'UNOP a été financé par une combinaison de ressources publiques et privées, y compris des dons d'organisations philanthropiques. Ces organisations ont fourni un soutien financier pour le développement et la mise en œuvre du plan, qui était essentiel à sa réussite.

**Effort collaboratif** : L'UNOP a été développé grâce à un processus collaboratif qui a impliqué un large éventail de parties prenantes, y compris les organisations philanthropiques, les groupes communautaires, les agences gouvernementales et les résidents locaux. Cette approche collaborative visait à s'assurer que le plan reflète les besoins et les priorités de la communauté.

**Planification à l'initiative de la communauté** : L'un des éléments clés de l'UNOP était son accent sur la planification et la prise de décision à l'initiative de la communauté. Le plan prévoyait la création de comités

de planification de niveau quartier, composés de résidents locaux et chargés de développer des stratégies de reconstruction et de reconstitution pour leurs quartiers. Ces comités étaient habilités à prendre des décisions sur l'utilisation des ressources fournies par l'UNOP pour répondre aux besoins de leurs communautés.

**Inclusion** : L'UNOP a été conçu pour être un processus inclusif, avec la participation d'un large éventail d'acteurs, y compris les membres de communautés défavorisées et marginalisées. Cette inclusion vise à s'assurer que le plan répond aux besoins de tous les membres de la communauté, quels que soient leur origine ou leur situation.

En résumé, ces éléments de l'UNOP démontrent comment il s'agit d'un processus philanthropique, car il a été soutenu et financé par des organisations philanthropiques et a été conçu pour être un effort collaboratif, inclusif et à l'initiative de la communauté pour relever les défis auxquels la ville de La Nouvelle-Orléans a été confrontée.

Les organisations à but non lucratif (ONL) ont joué un rôle important dans le processus de reconstruction unifié de La Nouvelle-Orléans (UNOP) qui a été mis en place suite à l'ouragan Katrina en 2005. Les ONL ont contribué de différentes manières à la reconstruction de la ville, notamment en fournissant du financement et en offrant du soutien logistique et technique. Elles ont également joué un rôle clé dans la planification et la prise de décision au sein de l'UNOP, en participant à des comités

de planification de niveau quartier et en travaillant avec les autorités locales et les autres parties prenantes pour élaborer des stratégies de reconstruction et de reconstitution pour la ville.

Les ONL ont également travaillé pour renforcer les capacités des communautés locales et pour promouvoir l'engagement citoyen dans le processus de reconstruction. Elles ont organisé des **ateliers de formation** et des **événements de sensibilisation pour informer les résidents sur les opportunités de reconstruction** et sur leur rôle dans le processus. Elles ont également offert du soutien aux groupes communautaires et aux organisations de la société pour qu'ils puissent participer activement à la planification et à la prise de décision. Par conséquent, on peut y voir une forme de ressemblance avec le concept du capital de reconstruction expliqué par Julie Hernandez dans sa thèse « *ReNew Orleans ? : Résilience urbaine, mobilisation civique et création d'un « capital de reconstruction » à la Nouvelle-Orléans après Katrina* ».

## **De la planification à la scénarisation**

Dans la foulée du processus BNOB, la ville a adopté une approche de planification plus souple et basée sur des scénarios, avec l'élaboration des Lambert Plans et du *Unified New Orleans Plan* (UNOP). Les Lambert Plans étaient une série de plans sectoriels qui se concentraient sur des problèmes spécifiques tels que le logement, le développement économique et les transports. Ces plans ont été élaborés grâce à un

processus plus inclusif et participatif qui a impliqué plusieurs cycles de consultation et de participation du public.

L'UNOP était le produit final de ce processus de planification, rassemblant les recommandations des Lambert Plans et d'autres initiatives de planification en un seul plan global pour la ville. Comme les Lambert Plans, l'UNOP était basé sur des scénarios qui prenaient en compte un éventail de futurs potentiels pour la ville, incluant différents niveaux de croissance démographique, de développement économique et de résilience environnementale.

*« La planification par scénarios n'a de sens que par l'inconfort qu'elle suscite en obligeant les parties prenantes à repenser leurs stratégies, leur organisation, leurs capacités, leurs alliances, leur rapport à l'action et à garder en mémoire un environnement toujours en mouvement<sup>16</sup>. »*

La planification par scénarios renvoie à une volonté d'être plus flexible dans les possibilités de reconstruction de la ville à la Nouvelle-Orléans. Comme le dit Herman Kahn<sup>17</sup>, l'objectif d'une planification par scénarios est de « penser l'impensable ». Les scénarios permettent de montrer les différents futurs, les différentes possibilités si l'on atteint des situations particulières. Comme le dit Kahn, les scénarios sont «

une aide à l'imagination » et illustrent des « séquences d'évènements hypothétiques ». On met en place des scénarios parce que la situation dans laquelle l'on est sans cesse en mouvement, en évolution. Il y a une forme d'anticipation des mouvements, des actes des parties prenantes, des changements socio-économique, politiques, technologique, des changements climatiques. En effet, ces mouvements sont des éléments qui modifieraient la capacité d'action.

*« Un scénario ne saurait en effet être un plan fixe, mais un processus qui se forme, se transforme, se déforme aussi, et qui se déforme au-delà d'une logique binaire. »*

-Fabrice ROUBELAT

Les planifications par scénarios sont utilisées dans le but de **mieux comprendre les implications à long terme** des décisions prises en matière de planification et de développement, et de permettre aux décideurs de prendre des décisions éclairées sur l'avenir de la ville. Elles peuvent également être utilisées pour **sensibiliser les parties prenantes aux différents scénarios possibles** et pour promouvoir le dialogue et la participation citoyenne dans le processus de planification.

Pour élaborer des planifications par scénarios, les urbanistes utilisent différentes techniques, telles que

<sup>16</sup> Marchais-Roubelat, A. & Roubelat, F. (2015). Designing a moving strategic foresight approach : ontological and methodological issues of scenario design. *Foresight*, 17(6), 545-555

<sup>17</sup> Herman Kahn, *Thinking about the Unthinkable*, New York, Horizon press, 1962. Voir ses textes réédités dans P. D. Aligica, K. R. Weinstein, *The Essential Herman Kahn*. In defence of thinking, Laxham, Lexington Books, 2009, p. 181-197

l'analyse de tendances, la modélisation de scénarios, l'évaluation de l'impact sur l'environnement et la simulation de scénarios. Ces techniques permettent de créer des modèles de l'avenir qui peuvent être utilisés pour évaluer les conséquences des différents scénarios et pour sélectionner celui qui offre les meilleures perspectives pour la ville.

Engénéral, les planifications par scénarios sont considérées comme une **approche flexible** et souple de planification qui peut s'adapter aux changements rapides et incertains de l'environnement urbain. Elles peuvent également être utilisées comme un **outil de sensibilisation et de participation** pour promouvoir le dialogue et la collaboration entre les différentes parties prenantes dans le processus de planification.

Nous avons pu voir précédemment à quel point la rigidité, la radicalité et l'inflexibilité du BNOB a provoqué au sein de la communauté. Ainsi, pendant le processus de l'UNOP, l'on prend bien en compte cet aspect infructueux et c'est pour cela que l'on conçoit trois scénarios de reconstruction.

### Les trois scénarios de UNOP

Les trois scénarios pendant l'UNOP se développent et se basent sur trois enjeux : la croissance de la population, la protection contre les

inondations et les financements et leurs différentes conséquences possibles. Ces scénarios sont en fait trois possibilités, trois futurs distincts concernant la reconstruction de la Nouvelle-Orléans. Ces scénarios sont présentés lors du « Community Congress II ».

*« Scenarios recognize external influences, uncertainties, strategic opportunities, conflicts, and challenges. We need to understand the possibilities - both good and bad - of how our city might look around the year 2017. Since this plan is about recovery and rebuilding, all scenarios consider likely outcomes on a 5- to 10-year time frame<sup>18</sup>. »*

Comme on le dit dans ce passage, la planification passe par le biais de scénarios et l'on imagine la ville comme un élément qui est sans cesse en évolution dans une temporalité longue. Le travail de planification de l'équipe de Frederic Schwartz, montre une scénarisation des propositions. (Fig) **« Repair »**

Le premier scénario de reconstruction de la ville de La Nouvelle-Orléans pendant le processus UNOP (Unified New Orleans Plan) après l'ouragan Katrina est connu sous le nom de « Réparer ». Ce scénario vise principalement à réparer les dommages causés par l'ouragan en utilisant les fonds disponibles à travers les programmes

<sup>18</sup> Traduit du plan UNOP "Les scénarios prennent en compte les influences extérieures, les incertitudes, les opportunités stratégiques, les conflits et les défis. Nous devons comprendre les possibilités - aussi bien positives que négatives - de l'apparence de notre ville en 2017. Étant donné que ce plan concerne la reconstruction et le redressement, tous les scénarios considèrent les résultats probables sur une période de 5 à 10 ans."

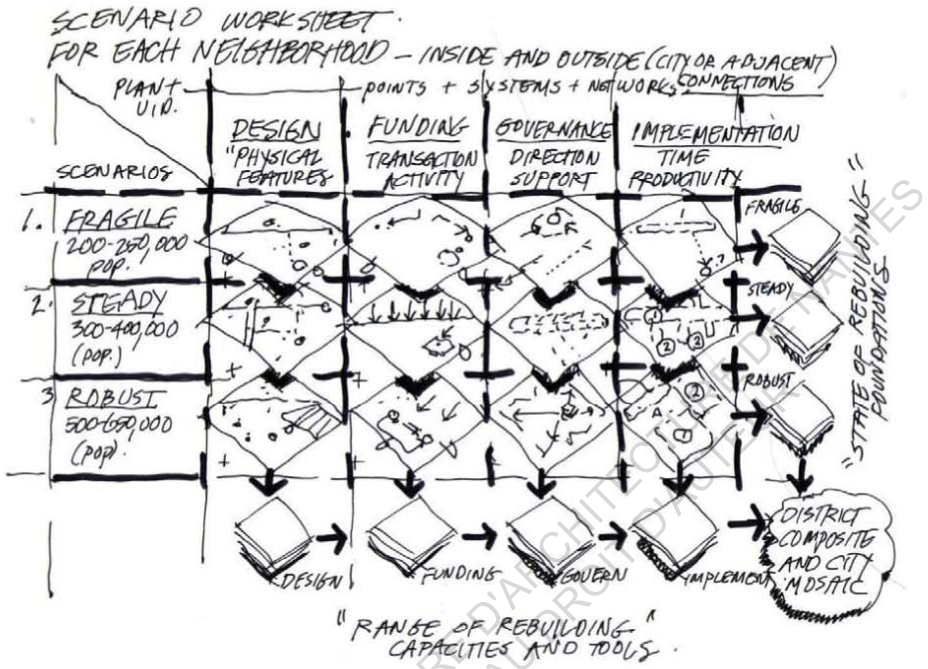


Fig 13 - 3 scénarios de planification © Frederic Schwartz Architects

existants, tels que le programme d'aide publique (PA) de la FEMA, les prêts de la Small Business Administration (SBA), les assurances privées et les subventions fédérales accordées à l'Autorité de récupération de Louisiane (LRA). Le programme Road Home, qui vise à aider les propriétaires à réparer ou à remplacer leur maison endommagée, fait partie de ces programmes existants.

Le premier scénario de reconstruction vise à **réparer les dommages** causés par l'ouragan, mais ne prévoit **pas d'améliorations significatives** au-delà de ces réparations. Par exemple, les infrastructures publiques, telles que les routes, les écoles et les centres de santé, seront réparées, mais ne seront pas considérablement améliorées par rapport à leur état avant l'ouragan. De même, les mesures de protection

contre les inondations, telles que les digues et les pompes, ne seront pas significativement améliorées.

Le premier scénario de reconstruction prévoit également une **croissance démographique lente** et incrémentielle, qui ne devrait pas atteindre les niveaux pré-Katrina avant plusieurs années. Cela peut entraîner une base fiscale insuffisante pour financer des améliorations de la qualité de vie et des normes de prestation de service supérieures dans la ville.

### « Rehabilitate »

Le second scénario de UNOP (Unified New Orleans Plan) est connu sous le nom de « Réhabiliter ». Ce scénario vise à transformer la ville de La Nouvelle-Orléans en utilisant les leçons tirées de l'ouragan Katrina pour créer une ville plus forte et plus résiliente.

Dans ce scénario, il y a **une augmentation significative des fonds fédéraux et de l'État** pour soutenir la reconstruction de la ville, ainsi que de nouvelles initiatives de protection contre les inondations, telles que la construction de nouvelles digues et de canaux de drainage. De plus, il y a une mise en œuvre de nouvelles normes de construction et de réglementation pour renforcer la résilience de la ville aux catastrophes naturelles.

Le second scénario de UNOP prévoit également **une croissance démographique plus rapide et une augmentation de l'investissement dans les infrastructures publiques**, y compris les écoles, les centres de santé et les services de transport en commun. Cela devrait permettre à la ville de fournir une qualité de vie et des normes de prestation de service supérieures à sa population.

Enfin, le second scénario de UNOP prévoit une **collaboration accrue entre les gouvernements locaux et fédéraux, ainsi que la participation active de la communauté** dans la planification et la reconstruction de la ville. Cela devrait contribuer à créer une ville plus unie et plus forte à long terme.

### « Revision »

Le troisième scénario de UNOP (Unified New Orleans Plan) est connu sous le nom de « Révision ». Ce scénario vise à renforcer la résilience de la ville de La Nouvelle-Orléans face aux catastrophes naturelles en mettant en œuvre **des mesures de protection contre les inondations de grande envergure et en développant de nouvelles infrastructures publiques et privées qui sont conçues pour résister aux catastrophes naturelles.**

Dans ce scénario, il y a **une augmentation significative des fonds fédéraux** et de l'État pour soutenir la reconstruction de la ville, ainsi que de nouvelles initiatives de protection contre les inondations, telles que la construction de nouvelles digues et de canaux de drainage. Il y a également une mise en œuvre de nouvelles normes de construction et de réglementation pour renforcer la résilience de la ville aux catastrophes naturelles.

Le troisième scénario de UNOP prévoit également une **croissance démographique rapide et une augmentation de l'investissement dans les infrastructures publiques**, y compris les écoles, les centres de santé et les services de transport en commun. Cela devrait permettre à la ville de fournir une qualité de vie et des normes de prestation de service supérieures à sa population.

Enfin, le troisième scénario de UNOP prévoit une **collaboration accrue entre les gouvernements locaux et fédéraux, ainsi que la participation active de la communauté** dans la planification et la reconstruction de la ville. Cela devrait contribuer à créer une ville plus unie et plus forte à long terme.

Les discussions sur les scénarios ont eu lieu lors de la deuxième série de réunions de quartier pendant le week-

end du 11 et 12 novembre 2006. En fonction des retours de la communauté, plusieurs recommandations ont été développées pour la reconstruction de chaque quartier. Ces recommandations ont finalement abouti à une liste de priorités de projets de reconstruction dans le cadre de chaque plan de quartier.

Les trois scénarios ont ensuite été présentés à plus de 2500 Nouvelle-Orléanais lors du deuxième Congrès communautaire le 2 décembre 2006. Les scénarios ont servi de base aux conversations sur les priorités de protection contre les inondations et la récupération et la reconstruction des infrastructures de la ville, des équipements de santé et d'éducation, et d'autres services essentiels.

En conclusion, la première chose que nous pouvons déduire est que la culture de la planification est actuellement une planification plus « Bottom up » où l'implication citoyenne est très importante. En effet, avant Katrina, la planification était plus « Top Down », dirigée par les instances fédérales, l'État, et les agences locales et organisations politiques. L'implication citoyenne était souvent négligée. Ainsi, actuellement, le public est plus engagé.

*« Encouraging citizen participation and social learning environments during the planning process can enhance plan quality*

and overall emergency preparedness » la ville de la Nouvelle-Orléans.

-Samuel D. Brody, 2001

Cette étude des plans successifs montre bien une forme **d'apprentissage**. On ne parle finalement plus d'échec lorsque les plans ne sont pas mis en pratique puisque l'on se rend compte que le plan qui suit s'inspire de ce qui a fonctionné et repense à une alternative aux éléments qui ont posé problème. Par conséquent, d'une "shrinking city"<sup>19</sup> on va vers avec une densification de la ville, et une renaturation des espaces inondables en effaçant les quartiers préexistants, vers une possibilité de retour de tous les habitants. Ensuite d'une contribution du public quasi inexistante vers des réunions de quartiers, des discussions entre urbanistes et habitants pour favoriser la confiance, un partage collaboratif des informations des réunions, des données. Et enfin, d'un plan divisif, deshumanisant, notamment avec le fameux "Green dot plan" qui colore les unités d'habitation ayant subi de fortes inondations après Katrina, comme zone à renaturer, vers un cadre illustratif, plus sensible et philanthropique et scénarisé pour mieux convaincre le public sur les changements qui pourraient opérer dans la ville. Comme le dit Paola Vigano, c'est la méthode du Trial and Error. C'est par l'expérimentation que l'on comprend quelle approche adopter qui est appropriée au contexte, à la situation politique, économique, sociale et environnementale de

Pendant, malgré le pouvoir citoyen plus important que précédemment, ils n'ont pas le pouvoir et l'autorité de mettre en œuvre leurs objectifs de planification. C'est uniquement par le biais des autorités qu'il est possible. Il y a aussi une forme de rupture importante entre les citoyens et les « experts » tels que les aménageurs, urbanistes, ingénieurs etc. En effet, selon eux, le public est en mesure d'apporter de bonnes idées mais n'a pas la connaissance technique nécessaire pour pouvoir mettre en place ces idées.

« *There is also a great divide between citizens – essentially laypeople – and “experts”, planners and engineers who talk about the fact that citizens may have good ideas, but they don't have the technical knowledge to be able to carry out those ideas* »

-Robert TANNEN

Ainsi, finalement c'est le plan UNOP, The Unified New Orleans plan ou le Citywide Strategic Rebuilding Plan, est le plan qui est instauré en 2007. Même si la plupart des projets et politiques décrits dans le UNOP (Plan de Nouvelle-Orléans unifié) ne seront jamais entièrement mis en œuvre, la publication de ce plan en janvier 2007 a marqué un tournant dans la reconstruction de la ville. Même s'il n'aura probablement pas d'impact physique sur la forme de la Nouvelle-Orléans renaissante, son impact

<sup>19</sup> Une ville en déclin est une ville qui perd régulièrement sa population et son activité économique, généralement en raison de facteurs tels que l'industrialisation, la migration vers les zones rurales ou les régions métropolitaines plus prospères, et la désaffection pour le centre-ville.



psychologique, une prise de conscience que la ville doit évaluer ses priorités compte tenu de ressources limitées, a permis aux décideurs politiques de commencer à prendre les décisions difficiles qui orienteront l'avenir de la reconstruction. En se basant sur l'UNOP, Ed Blakely, publie en mars une liste de priorités de zones à cibler pour la reconstruction avec des fonds locaux<sup>20</sup>.

*« Penser par le faire. Avancer pas à pas en testant les idées qui émergent du groupe. Mettre les projets à l'épreuve du site et des usagers. Les territoires se construisent dans le temps, au gré d'expériences collectives. »*

-Extrait de : Les Saprophytes, Urbanisme vivant, 2017

*« Residents seem to be more interested in contributing to the planning process when they are aware that hazards affect their personal property »*

-Samuel D. Brody, 2001



---

<sup>20</sup> Plan Blakely



Fig 14 - L'engagement de la communauté © Goody Clancy



Fig 1 - Les Dutch Dialogues à Charleston © Waggonner & Morris

*« Urbanism is parasitic on crisis. Crisis is productive. Threats – both real and imagined – fill its veins and flesh out its form. »<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Adrian Lahoud, « Architectural design », post traumatic urbanism, 2010, extrait de l'introduction

## **PARTIE III**

D'une planification d'urgence locale vers une planification de la résilience, influencée par une expertise internationale



*Photo aérienne des zones humides de la Nouvelle-Orléans © Waggonner & Ball*

## Introduction

« *It seems that there are two distinct discussions going on about post-Katrina reconstruction: one concerned with the city and the other with the wetlands* »

-Anthony Fontenot<sup>1</sup>, interviewer de Robert Tannen, un économiste et un consultant en planification

La planification à l'échelle locale à la Nouvelle-Orléans après l'ouragan Katrina en 2005 a été influencée par une expertise internationale de plusieurs manières. Tout d'abord, **de nombreux experts internationaux** ont été invités à participer à la reconstruction et à la réorganisation de la ville, en utilisant leur expertise en matière de gestion de crise et de reconstruction après des catastrophes naturelles. De nombreux **experts internationaux en urbanisme** et en aménagement du territoire ont également été invités à contribuer à la planification de la reconstruction de la ville, en proposant des idées sur la façon de reconstruire de manière plus durable et résiliente.

En outre, la planification à l'échelle locale à la Nouvelle-Orléans a également été influencée par l'expérience et l'expertise de différentes organisations internationales et ONG, qui ont travaillé avec les autorités locales et les résidents pour fournir de l'aide et des ressources

pendant la période de reconstruction. Ces organisations ont également joué un rôle clé dans la planification et la mise en œuvre de projets de reconstruction et de développement durable à la Nouvelle-Orléans.

Enfin, la planification à l'échelle locale à la Nouvelle-Orléans a également été influencée par les leçons tirées de la reconstruction de villes dans d'autres pays après des catastrophes naturelles similaires. En utilisant cette expertise internationale, les autorités locales et les résidents de la Nouvelle-Orléans ont été en mesure de mieux comprendre comment reconstruire de manière efficace et durable, et de mettre en place des stratégies pour prévenir les catastrophes futures.

En ce qui concerne la temporalité de cette planification, il convient de noter que la planification post-Katrina inspirée d'une expertise internationale, s'inscrit dans une temporalité plus large que celle des plans BNOB (Bring New Orleans Back), Lambert et UNOP. Ces plans influencés par l'expertise internationales ont tous été conçus pour guider la reconstruction de la ville après l'ouragan, mais ils ont tous également été conçus dans **le cadre d'une vision à plus long terme** pour la région, visant à assurer la **durabilité et la résilience** de la ville face aux catastrophes futures. En utilisant une approche de planification

<sup>1</sup> Reese, C. M., Sorkin, M., Fontenot, A. & Davis, M. (2014). *New Orleans Under Reconstruction*. Verso.

à l'échelle locale influencée par une expertise internationale, les autorités locales et les résidents de la Nouvelle-Orléans ont été en mesure de mettre en place des stratégies à long terme pour assurer la résilience de la ville et protéger ses habitants contre les catastrophes.

## 1. Après l'urgence vient la résilience<sup>2</sup> ?

**Qu'est ce que cela apporte dans le territoire, dans les communautés, une planification dans une temporalité plus large et à plus long terme?**

### 1.1 Une « recovery plan », Vs stratégie de résilience.

*« I can't tell you how often in the UNOP process, which in many ways was like psychotherapy for the public, citizens would logically point out that the pipes should be fixed before the streets are paved, yet so many times the city would pave the streets and then come back to tear it up to fix the pipes. That is a **disjunction of authority**. Rainwater should be managed by **one entity** »*

-D. WAGGONNER<sup>3</sup>

La planification dans l'urgence implique de **prendre des décisions rapides et efficaces** pour gérer une situation d'urgence. Cela peut inclure l'élaboration

<sup>2</sup> Résilience définie par Paula Viganò : C'est l'acceptation d'un événement, co-exister avec un événement.

<sup>3</sup> David est le principal fondateur de Waggonner & Ball, une pratique d'architecture et d'environnement active à l'échelle internationale basée à La Nouvelle-Orléans. Il est aussi co-fondateur d'une initiative appelée les Dutch Dialogues

d'un plan d'urgence pour répondre à une crise immédiate, la **coordination des ressources et des efforts de secours**, et la communication avec les parties concernées pour assurer la sécurité et la protection des personnes et des biens. C'est ce qui a été mis en place pendant BNOB, les plans Lambert et une partie dans le plan UNOP.

La planification à plus long terme, en revanche, implique **de réfléchir aux objectifs à long terme et de développer un plan pour atteindre ces objectifs sur une période plus longue**. Cela peut inclure la détermination des ressources nécessaires, la définition de étapes pour atteindre les objectifs et la mise en place de mesures de suivi pour évaluer l'efficacité du plan.

**La planification dans l'urgence et à plus long terme** peut souvent être interdépendante. Par exemple, un plan d'urgence peut être mis en place pour gérer une crise immédiate, tandis que le plan à plus long terme peut inclure des mesures pour prévenir de futures crises similaires.

Il y a de nombreuses approches différentes pour la planification dans l'urgence et à plus long terme. Certaines approches courantes incluent la planification stratégique, la planification de projet, la planification de crise et la

Plan de résilience



Etat d'esprit plus malléable, en transition

Vision à long terme

Recovery Plan



Vision à plus court terme

Sentiment de méfiance face au gouvernement

Fig 2 - Recovery Vs Resilience © Ackbaree



planification de la résilience. Chacune de ces approches à ses propres objectifs et outils de planification spécifiques qui peuvent être utilisés pour atteindre les objectifs de l'organisation.

Un « *recovery plan* » se concentre sur les projets urgents, capitaux afin de réparer les effets d'un désastre, et la mise en place de mesures afin que la catastrophe ne se reproduise pas de nouveau. De plus ce type de plan est surtout caractérisé par le temps court de son élaboration. C'est souvent sur une période que l'on compte en mois et non en années. Ainsi on peut parler de « *recovery plan* » pour les plans BNOB, Lambert et UNOP.

### Une inspiration néerlandaise

Quasiment immédiatement suite à la catastrophe Katrina, des officiels néerlandais prennent contact avec les leaders de la Nouvelle-Orléans afin de proposer leur aide. En effet, comme la Nouvelle-Orléans, les Pays-Bas sont situés en dessous du niveau de la mer. Les Néerlandais sont connus pour leur expertise en matière de protection contre les inondations et en matière d'ingénierie hydraulique. Ainsi, les Néerlandais développent une forte protection côtière et une forte résilience. La résilience peut se définir comme **la capacité d'un individu, d'un groupe ou d'une communauté à faire face à des événements difficiles ou des situations de crise, à se remettre**

**de ces épreuves** et à continuer à fonctionner de manière efficace. Elle peut être utilisée pour décrire la capacité d'une communauté à se remettre d'un désastre naturel, d'un conflit armé ou de toute autre situation de crise.

Pendant des siècles, les Néerlandais et d'autres sociétés dans la même situation, utilisent des pompes, des systèmes de drainages intégrés au système urbain. Suite au désastre et inondation de la mer du Nord en 1953, les ingénieurs néerlandais lancent un projet de protection côtière, un système qui comprend des digues, barrières, levées etc.

Dale Morris, ancien économiste pour l'ambassade royal néerlandais et actuellement directeur des partenariats stratégiques à l'institut d'eau dans le golfe, « *The Water Institute of the Gulf* » dit que la conception de la structure « *The Eastern Scheldt Storm Surge Barrier* » dans les années 1970 et 1980 est un élément de basculement par rapport à l'approche néerlandaise sur la gestion de l'eau. Originellement, cette structure avait pour objectif d'être un barrage fermé. Cependant il y a eu plusieurs critiques sur le fait que ce projet serait désastreux pour l'écologie et l'impact négatif qu'il aurait sur la faune marine particulièrement dans l'estuaire du Delta du Sud-Ouest. Ainsi une reconception du projet inclue 62 vannes de dérivation afin de permettre

un meilleur échange avec les marées. des « **Dutch Dialogues (DD)** ».

*“The Dutch have some of the best engineers in the world, and all of that wonderful infrastructure,”* dit Dale Morris, *“but they realized that they could not just wall off Mother Nature and protect themselves with no residual risk.”* Ne posant plus la question *“how can we remove this water in order to live?”* mais plutôt, *“How can we live with water?”*

En effet, comme on peut le voir avec cet extrait des paroles de Dale Morris, les Néerlandais se sont rendu compte que tout artificialiser et mettre en place une protection technique n'est pas appropriée et est une approche trop rude et rigide en termes d'aménagement du territoire. En fait, on se rend compte que la meilleure façon de se protéger, c'est d'apprendre à vivre avec ces problématiques, **devenir résilient**, s'adapter, mettre en place une certaine forme de **réversibilité**.

Ainsi, c'est ainsi que l'agence d'architecture et d'urbanisme, Waggonner & Ball, profondément concerné par la protection de la ville de la Nouvelle-Orléans contre les inondations prend contact avec Dale Morris pour lancer un projet/ atelier/ réflexion sur l'approche néerlandaise « *Vivre avec l'eau*<sup>4</sup> ». Et c'est suite à cela que Dale Morris et David Waggonner mettent en place l'initiative

Cette initiative est en fait une série de sessions collaboratives qui réunissent des architectes, urbanistes, paysagistes, aménageurs, fonctionnaires de l'Etat, néerlandais et des Etats-Unis. Ces sessions ont pour but d'explorer des solutions créatives et mettre en place une stratégie résiliente de la ville contre les inondations futures potentielles.

Ainsi cette initiative se différencie principalement par le fait que l'on se concentre sur **l'élément de résilience** et donc sur une vision future de la ville, plus dans le long terme. Comparé aux autres plans tels que BNOB, les plans Lambert et l'UNOP où il était question de reconstruire la ville dans un contexte d'urgence, dans l'immédiat, la question de résilience n'était pas réfléchie de manière profonde et poussée.

## **1.2 Un processus Top Down ? L'influence des autorités dans ce processus de planification, ce processus de « workshop »**

L'objectif des **Dutch Dialogues** était de réunir un groupe diversifié de professionnels et de membres de la communauté pour discuter et concevoir des solutions à des problèmes complexes de planification et de design urbain. Ils ont eu lieu dans différentes

<sup>4</sup> Le projet "Living with Water"



villes aux Etats-Unis et ont porté sur une variété de sujets, notamment la **gestion de l'eau, les transports et le développement durable.**

- Dale MORRIS, entretien par Emily PASI, APA Planning

### L'influence des autorités

« *It was the government entities engaging us and we then asked them to make sure that the stakeholders the citizens groups were involved, and they brought them in but it was not "top down" but it was sort of government though a particular government lands and the outcomes of the workshop one of the challenges in the US. And the Dutch always see this is that the governance models here, **complicate integrated planning federalism to federal state.** And local authorities **don't easily allow for an integrated process** or anything planning process for integrated implementation and the Netherlands does. »*

La situation gouvernementale de la Nouvelle-Orléans est très complexe, notamment par le fait que la Louisiane soit un état fédéral. Ainsi autoriser des projets résilients nécessiterait une transition forte et radicale entre la situation pré-Katrina et post-Katrina et ainsi un changement dans les esprits de la société et nécessitent un financement important qui est quasiment impossible. Les DD, ne sont pas vraiment un processus « Top Down » car ce n'est pas une planification qui se met en place en premier abord par les autorités. En effet, c'est plus par des initiatives indépendantes, privés, qui par leurs propres réseaux, ont pu impliquer des pays hors Amérique tels que le Pays-Bas.

Les DD ont été organisés à l'extérieur des organisations administratives formelles et des organisations politiques. Cependant,



Fig 2 - Ateliers de conception des Dutch Dialogues à la NO © Biohabitats

ces organisations étaient invitées aux présentations et discussions sur les résultats des ateliers de designs des DD.

« We kept telling them you need to find a way to **collaborate regionally** »

-D. MORRIS

Déjà que le système gouvernemental est très fragmenté, il est compliqué de trouver des financements pour des projets résilients. Le point que soulève Morris durant l'entretien est intéressant. C'est le fait de **collaborer par régions**, de créer des alliances entre états pour pouvoir mieux financer les projets.

En travaillant au CAUE 44, Gaëlle, ma collègue paysagiste, m'a parlé d'un colloque qu'elle a eu la chance d'assister. Avec l'ADDRN, l'Agence d'Urbanisme de Saint-Nazaire, ce colloque est intitulé « *Sortons la tête de l'eau* ». Durant ce colloque, on parlait de la même

problématique qu'ont relevés David Waggonner et Dale Morris qui est le financement très coûteux de la commune sur des projets de résilience. La solution qui était envisagée, était de mettre en place un **pouvoir intercommunal**, réunir les communes pour une meilleure gestion financière des projets car la commune seule ne pouvait pas.

### 1.3 « *Design oriented process* » Vs « *Policy driven process* »

« We're involved throughout this process itself, I think, so its design oriented it's not policy driven »

- David WAGGONNER, entretien avec Emily PASI, APA Planning

La planification **guidée par les politiques** désigne un processus de planification qui est guidé par des politiques ou **des lignes directrices spécifiques**. Ces politiques sont établies

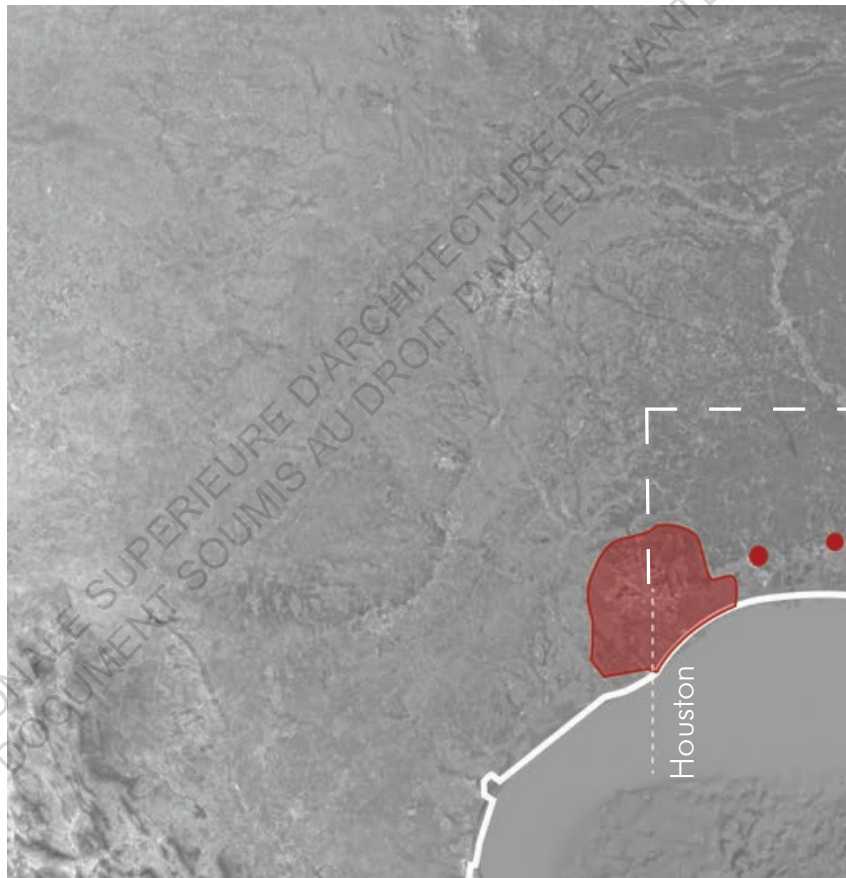




Fig 3. Les régions et villes à proximité de la Nouvelle-Orléans et une possible collaboration afin de mieux gérer les financements des projets © Ackbaree

par le gouvernement, une organisation privée ou un groupe communautaire et elles définissent généralement les objectifs et les objectifs que le processus de planification devrait atteindre. Le processus de planification est alors structuré autour de ces politiques, dans le but de créer un plan qui soit en alignement avec et qui soutienne les politiques.

La planification **orientée design**, en revanche, est un processus de planification qui se concentre sur le **design, la recherche et l'esthétique** d'un projet ou d'une réalisation. Ce type de processus de planification peut impliquer une approche plus **créative et souple**, avec une plus grande importance accordée aux principes de design et à l'apparence générale et au sentiment d'utilisation du produit final. Le but de la planification orientée design est de créer un environnement fonctionnel et esthétiquement agréable qui réponde aux besoins des personnes qui l'utiliseront.

Ainsi, l'on comprend que les initiatives des DD, est plus une approche souple, créative. Contrairement aux autres initiatives de planification dans l'urgence tels que BNOB, plans Lambert et UNOP où l'on devait suivre des lignes directrices préalablement établies notamment par la LRA<sup>5</sup>.

Un des points forts des Dutch Dialogues

<sup>5</sup> LRA : Louisiana Recovery Authority

était l'utilisation de "jeux de design", qui étaient des activités structurées permettant aux participants de travailler sur des problèmes de planification réels de manière collaborative et interactive. Les jeux de design étaient dirigés par une équipe, dont Morris et Waggonner, qui utilisaient une variété de techniques pour encourager la créativité et la résolution de problèmes parmi les participants.

*« So that is how we started this process, right? So we started with an initial sort of seminar webinar type event where we just brought people together and then that led, I wanna say just that was in early 2008, and six months later, mid late 2008, I wanna say October, we did the first Dutch dialogues which was, [...] a "Charette design" type of interaction. »*

-Entretien avec Dale Morris 21 octobre 2022

Les Dutch Dialogues ont été influents dans la mise en forme du domaine du design et de la planification urbaine, et ils continuent d'être étudiés et discutés par les professionnels du design urbain à travers le monde. Le travail de Morris et Waggonner sur les Dutch Dialogues a été largement reconnu, et ils ont été crédités d'avoir contribué à la création de l'utilisation de jeux de design et d'autres techniques interactives en planification urbaine. Comme il [Morris]

le dit lors de l'entretien, ce processus de design, celui-ci l'appelle « Charrette Design » qui signifie en fait une courte réunion collaborative au cours de laquelle un membre, un participant peut partager son travail avec les membres de son équipe. Ils peuvent parler, collaborer et esquisser des conceptions pour explorer et partager une grande diversité d'idées de conception.

### **La créativité comme outil de planification**

C'est durant la seconde phase des Dialogues Néerlandais, une phase qui vient après la collecte d'informations sur l'histoire de la ville, et qui dure plusieurs jours, que l'on réfléchit sur des idées conceptuelles par le biais d'ateliers collaboratifs de design. C'est bien évidemment cette étape qui est le foisonnement des idées et stratégies des planificateurs, architectes, urbanistes, ingénieurs, une forme de « brainstorm créatif collaboratif ».

*« A lot of designing, arguing, arguing some more, putting stuff on paper, and then throwing it away »*

-Dale MORRIS

Finalement c'est un peu le fait d'avoir des acteurs différents, d'expertise différente travailler ensemble pour réfléchir à des solutions innovantes. La créativité durant cette étape est à son comble, et cela devient un outil de planification. Comparé aux initiatives de planifications d'urgence vues précédemment, les DD sont une forme de planification plus

souple, parce que l'on a plus de liberté dans la conception. Ne pas avoir trop de contrainte, finalement, est un moyen d'expression des participants des DD et permet d'expérimenter de nouvelles idées.

### **1.4 Les communautés mobilisées, la participation humaine et non humaine.**

*« When we interviewed David Waggonner for our book, he insisted that in discussing planning and participation we have to consider all the various stakeholders, including those who have no "voice" – the fish, birds, and other species that occupy the wetlands. In the urban planning context, we understand what it means to include citizen participation, but what might participation mean in terms of the environmental planning »*

-Anthony FONTENOT à Robert TANNEN

Ainsi, par le biais de cet extrait d'entretien, on se demande donc, comment se traduit la participation citoyenne dans l'initiative des Dutch Dialogues. En effet, on a pu comprendre comment se mettait en place la participation des citoyens dans l'élaboration des plans de reconstruction de la ville suite à la catastrophe. (BNOB, plans Lambert et UNOP).

Par conséquent, dans cette partie, on va essayer de comprendre comment mobiliser tous les acteurs du territoire et non uniquement les Hommes pour une planification plus résiliente de la ville. Comme le dit Waggonner, tous les acteurs devraient être en mesure de



contribuer au processus de planification.

*« Before you can get a permit to build a canal through the wetlands, you have to be able to demonstrate that this canal will not have negative impacts on the species that inhabit the area, whether they are plants or animals »*

-Robert TANNEN

Les paroles de Tannen montrent comment les « non-humains » sont intégrés à l'élaboration d'une ville plus résiliente. Bien évidemment comme il le dit, lorsque l'on parle de la participation citoyenne, on s'occupe plus des humains. Alors que la participation d'autres espèces est plus compliquée puisque les communications sont très limitées.

*« I made a presentation at the World Estuary Alliance, which is really a program of the World Wildlife Federation, and I also participated in a session of the Delta Alliance congress, which is funded by the Dutch government. I was struck by a comment that someone made at the congress, arguing that when you are considering wetlands and deltas, it is crucial to engage all the stakeholders and get their input. If we are to follow this model seriously, the Delta Alliance is inadequate, because fish cannot speak, and they are, in the big picture, important stakeholders in the Delta. »*

-D. WAGGONNER, 20 août 2010

Pour David Waggonner, il ne faudrait pas uniquement penser à l'infrastructure, un système trop artificiel, trop rigide.

C'est-à-dire un système de protection technique tel que les digues, les levées, les canaux qui, comme nous l'avons vu, ont eu des brèches lors de la catastrophe. Il est impossible de sécuriser à totalement la ville par ces techniques. Le livre de Nan Ellin, « *Postmodern Urbanism* », traite de la cohabitation entre l'Homme et la Nature, comment ils coexistent ensemble dans la sphère urbaine. Toutes les décisions prises sont fondées sur la coexistence basée sur le respect et l'équilibre.

Durant les DD, il y a tout d'abord une analyse de l'histoire de la ville mais aussi une visite de la Nouvelle-Orléans. Cette visite est en même temps une opportunité des participants de converser avec les habitants qui vivent dans les quartiers visités et ainsi comprendre plus leurs histoires. La collecte de données lors de cette initiative est plus à l'échelle humaine que durant les processus de planification tels que UNOP, NONRP ou BNOBC.

*« Whether you're an architect, planner, developer, or an economist like me, you need to touch the space. You have to go get your feet muddy, talk to people, and understand how these places operate. »*

-Dale MORRIS

## 2. Une intégration des pensées néerlandaises dans un contexte néo-orléanais

*« In my experience, New Orleans present a unique situation. If I were to compare Amsterdam and New Orleans, I'd say*

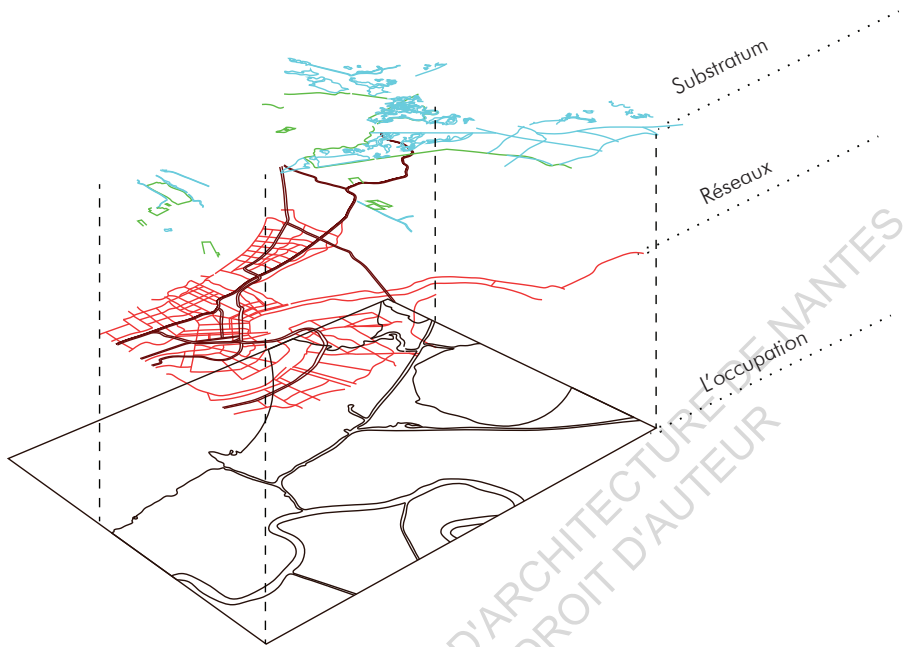


Fig 3.- Les différentes couches de la NO © Ackbaree

Amsterdam is a physical city, functionally beautiful, that depends less on social networks. [...] In transition management terms, what we need to remember is that although we need to **work outside the system in the beginning**, to create a vision that can alter the paradigm, **at some point we have to come back inside the system**<sup>6</sup>. »

-D. WAGGONNER

## 2.1 Une approche sur-mesure spécifique

### Comment deux situations deltaïques différentes, développent un modèle urbain et une protection contre les inondations ?

La comparaison entre le contexte deltaïque du Pays-Bas, notamment celui de Rotterdam et le contexte deltaïque de la Nouvelle-Orléans, va permettre de comprendre pourquoi et en quoi les situations sont différentes. On montrera ainsi par la suite, comment la Nouvelle-Orléans, pendant les DD, s'inspire de l'expertise du Pays-Bas pour penser la résilience dans

<sup>6</sup> Traduit en français « D'après mon expérience, la Nouvelle-Orléans présente une situation unique. Si je devais comparer Amsterdam et la Nouvelle-Orléans, je dirais qu'Amsterdam est une ville physique, esthétiquement fonctionnelle, qui dépend moins de réseaux sociaux. [...] Dans la gestion de transition, il faut se souvenir que, même si nous devons travailler en dehors du système au début pour créer une vision capable de changer le paradigme, il faut à un moment ou un autre rentrer à l'intérieur du système. On ne peut pas rester à l'extérieur pour toujours en restant l'étranger. »

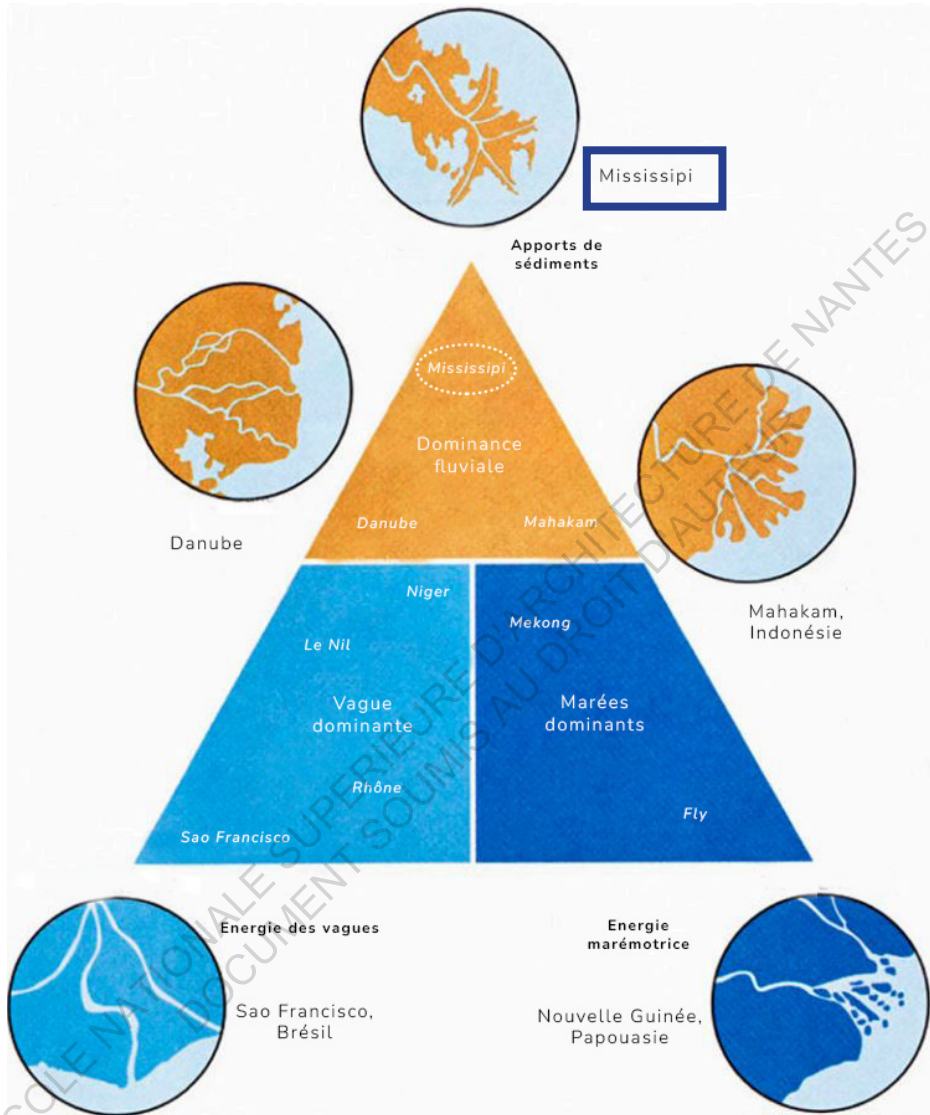


Fig 4 - Des paysages deltaïques différents © Han Meyer

un contexte néo-orléanais différent.

### Qu'est-ce qu'un Delta ?

Han Meyer<sup>7</sup>, décrit cela comme un système complexe composé de

<sup>7</sup> Professeur de design urbain à l'Université de Technologie de Delft. Ses recherches et son enseignement portent sur les fondements de l'urbanisme et l'urbanisme des deltas

différentes couches. L'auteur décrit 3 couches chacune possédant ses propres dynamiques :

**-le Substratum**, la couche fondamentale du territoire avec ses caractéristiques naturelles de sol, eau etc. La dynamique de cette couche est plutôt lente, avec des changements qui s'opèrent entre 100 à 500 ans.

**-Les Réseaux**, cette couche se situe au milieu, c'est la couche des réseaux d'infrastructures créant des opportunités économiques, des activités et la mobilité. La vitesse de transformation de cette couche est de 50 à 100 ans.

**-L'Occupation**, cette couche est située tout en haut, composé d'un schéma, modèle urbain, des activités économiques etc. La dynamique est plus rapide que les autres couches vues précédemment, qui varie entre 25 à 50 ans.

Par conséquent, chaque couche peut être considérée comme un système. Et chaque couche est interconnectée entre elle. Et lorsque dans ce cas-ci les Deltas changent, ce sont en fait les couches mêmes qui transitionnent, qui évoluent en conservant quelques éléments du système.

### **Deux paysages deltaïques urbanisés différents**

Le Delta du fleuve du Mississippi peut être caractérisé comme un Delta

fluvial, alors que celui du Pays-Bas est dominé par la mer. Ces deux paysages ont principalement été façonnés par le transport de sédiments soit fluvial soit par les courants de la mer du Nord.

Le delta du Rhin-Meuse-Escaut est caractérisé par un transport peu abondant de sédiments fluviaux et par de fortes marées et courants marins. Cela a conduit à la formation d'une côte bordée de plages et de dunes séparant les marécages alluviaux d'une lagune. La partie nord des Pays-Bas présente encore ce modèle de lagune derrière une série d'îles de sable. La partie nord de cette lagune a été remplie par la végétation au fil des siècles, formant ainsi des couches d'une épaisseur de 4 à 6 mètres. Ces paysages étaient traversés par un réseau de criques et de petits fleuves qui jouaient le rôle de système de drainage naturel.

La situation deltaïque du Mississippi est différente. En effet, il est présent beaucoup plus de sédiments fluviaux et l'absence de courants forts comparé au delta du Rhin-Meuse-Escaut. Les zones humides formées dans le delta du Mississippi sont plus importantes que dans le Delta néerlandais. Elles deviennent des zones d'habitats pour de nombreux végétations, des forêts de mangroves, des espèces de poissons, et crustacées. De plus dans le Delta du Mississippi, la barrière de sable est absente donc moins de levées naturelles.

## Deux régimes deltaïques entre le 19e et le 20e siècle

Les EU sont fondés en 1776 et le Pays-Bas en 1814. Et ces deux pays considèrent leurs deltas comme la base de leur économie. Rotterdam par exemple est considéré comme le lieu le plus stratégique à développer, et c'est de plus un lieu transitoire, portuaire entre l'Europe et la mer du Nord. De plus, la Nouvelle-Orléans est aussi le port principal des EU, et aussi un lieu stratégique puisqu'il permet l'accès au Mississippi qui couvre environ 2/3 du territoire des Etats-Unis.

Ces deux états-pays sont aussi fréquemment confrontés à de fortes inondations. Et ainsi, ces inondations entraînent un développement important de la protection technique, des digues et des systèmes de drainages à une échelle importante. Cette protection est prise en main par l'État pour les deux états/pays. Au Pays-Bas, c'est le Rijkswaterstaat<sup>8</sup> fondé en 1798 et au EU, le US Army Corps of Engineers (USACE).

L'approche néerlandaise se concentre particulièrement sur **un réseau à une échelle régionale**. Ce système est en fait organisé par des canaux comme le *Nieuwe Waterweg* dont le but était de **diriger l'eau de manière artificielle afin d'améliorer l'accessibilité au**

**port de Rotterdam**. Et c'est par cette nouvelle gestion de l'eau, que cela entraîne une réorganisation de la région deltaïque. Les estuaires sont réorganisés comme des lacs d'eaux douces et d'eaux salées, les digues et barrières permettent de créer de nouveaux réseaux de transports. Cependant tous ces systèmes techniques de protection créent une rupture entre la ville et l'eau, et détruisent l'équilibre de la faune et la flore.

Les politiques de l'USACE sont pratiquement le même, c'est-à-dire un paysage quasiment artificialisé, dont le but est de contrôler l'eau, la diriger afin d'améliorer la navigation dans le fleuve du Mississippi. Cependant cette artificialisation a causé trop de problème, notamment la disparition des zones humides avec la construction de l'*Intracoastal Waterway*. Ce sont bien évidemment une protection naturelle contre les inondations mais ces zones humides abritent aussi de nombreuses espèces naturelles. De plus, c'est paradoxal, puisque construire ces digues et barrières détruisent progressivement la protection naturelle, augmentant ainsi la vulnérabilité de la ville. Or en réponse à cela, on construit toujours des barrières plus hautes. Ces constructions et cette artificialisation de la gestion de l'eau entraînent par conséquent un affaissement des sols, connu comme le phénomène des « *Sinking Cities* ».

<sup>8</sup> RWS, National Water Management Agency



Fig 5 - Photo montrant une ville entourée d'eau mais invisible du public © W&B

### Vers un delta urbanisé, un troisième régime ? La recherche par le design

Depuis le 21<sup>e</sup> siècle, il y a une prise de conscience sur les conditions environnementales des Deltas. Les effets négatifs que les constructions ont sur les écosystèmes deviennent un élément important à prendre en compte. Ainsi au Pays Bas, il y a une reconsidération des usages du sol notamment par le Delta committee en 2008 et le LRA en 2007.

planification Top Down, (de la plus grande échelle vers l'échelle plus locale) est établie dans les deux régions deltaïques et notamment des recherches sur comment rendre les Deltas plus résilients sont faits au Pays-Bas. Et notamment d'avoir des espaces inondables dans certaines parties du pays. En 2008, on lance le « Programme Delta<sup>9</sup> » dont l'objectif est de vivre avec l'eau même si le retour à un état complètement naturel est impossible à cause d'une urbanisation trop important et trop dense.

Durant le 20<sup>e</sup> siècle, une politique de

« *In the Rhine-Meuse-Scheldt delta it*

<sup>9</sup> Delta Program 2008, dont le document de départ s'intitule « Working Together with Water (Delta committee 2008).

*is the Dutch national delta program which took the initiative for research by design in order to start a public debate on the most adequate approach. In the Mississippi River delta, the **local initiative of New Orleans citizens most directly addresses the need for an integrated approach of different disciplines and of different scales.** »*

- Han Meyer<sup>10</sup>.

Suite à l'inondation de 1953, les ingénieurs néerlandais lancent leur système de protection, construit pendant 40 ans : le "Delta Works". Cependant, une autre inondation causée par de fortes précipitations et la fonte de la neige a forcé l'évacuation de milliers de personnes et ainsi ils réalisent que la protection technique unique n'est pas en mesure de se protéger des risques d'inondation. La question n'est plus "comment éliminer l'eau afin de vivre" mais l'approche néerlandaise est surtout "comment vivre avec l'eau ?"

Ainsi, concernant le Delta du Mississippi, l'initiative de recherche par la conception, le design est lancé par les citoyens même, c'est plus une initiative Bottom-Up. Par conséquent, cela n'a pas le même poids, les mêmes effets que les initiatives de résilience du Pays-Bas.

Trois "Dutch Dialogues" ont eu lieu à la Nouvelle-Orléans post-Katrina lancé par Dale Morris et l'architecte David Waggoner de l'agence Waggoner & Ball, en partenariat avec APA, des partenaires locaux et l'ambassade néerlandaise. Ces dialogues ont permis de réfléchir à un modèle de gestion des eaux en ville sujettes aux inondations. Elles ont ensuite permis la création du "New Orleans Urban Water Plan" et ont participé à la création de plusieurs projets de quartiers résilients à la Nouvelle-Orléans et ailleurs.

Durant l'entretien que j'ai pu effectuer avec Dale Morris et David Waggoner, ces deux initiateurs des DD accentuaient bien le fait que ce n'était pas un transfert direct du système néerlandais à la Nouvelle-Orléans mais plutôt ce qu'ils appellent « a very specific tailored approach ».

La méthodologie que Morris et Waggoner adoptent afin de ne pas faire un « copy paste » de l'approche néerlandaise et que dans un premier temps il y avait un travail de sélection des participants néerlandais. Cette sélection se basait sur leur compréhension des conditions Néo-Orléannienne afin de pouvoir s'inspirer de leurs concepts et non leurs projets spécifiques. En janvier 2006, David Waggoner et Dale Morris, ainsi que la sénatrice de Louisiane,

<sup>10</sup> Han Meyer & Steffen Nijhuis Delta urbanism: planning and design in urbanized deltas – comparing the Dutch delta with the Mississippi River delta, *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, 2013, 6:2, 160-191.

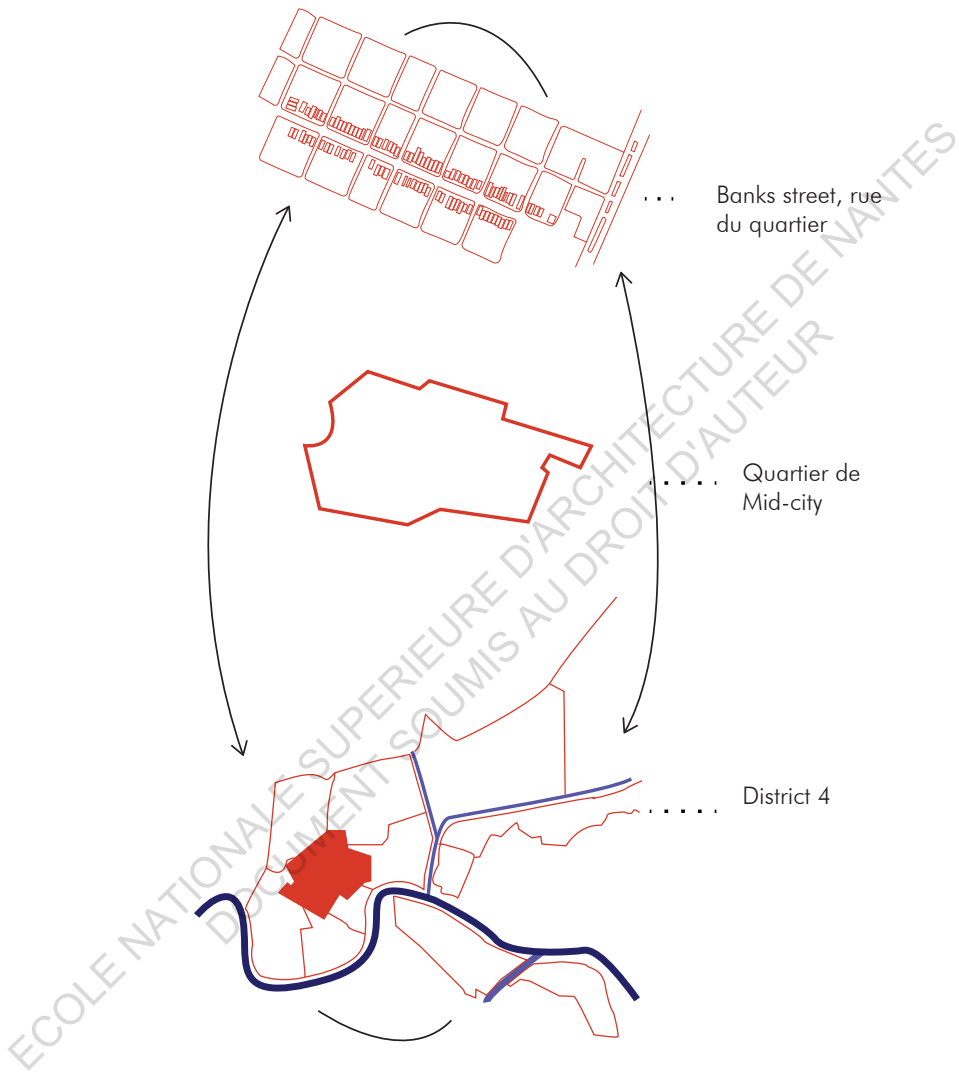


Fig 6 - Les différentes échelles et systèmes de la NO © Ackbaree



Mary Landrieu et d'autres délégués, se sont rendus aux Pays-Bas pour étudier les systèmes de canaux et de digues du pays. Le groupe s'est rendu plusieurs fois dans le pays et, ils ont invité des délégués des Pays-Bas à revenir à la Nouvelle-Orléans pour poursuivre la conversation. *« This is a water city; where's the water? [...] You built the world in reverse. It's all backwards. You want to get rid of what everyone else is desperate to have »* disent des néerlandais à Dale Morris.

### Une présentation aux néerlandais de la situation gouvernementale des Etats-Unis et de la Louisiane.

Les Néerlandais n'ont pas du tout le même système politiques, ainsi les décisions ne peuvent pas être prises de la même façon qu'au Pays-Bas. C'est pour cela qu'un temps est pris pour leur expliquer. Notamment le système fédéral, la hiérarchisation des différentes autorités et les problématiques locales à l'échelle de quartiers (voir partie 1). En leur expliquant cela, on leur fait clairement comprendre les limites de la Nouvelle-Orléans.

*« So, we had to make sure that the Dutch understood that because we still have Dutch friends who say, well, you just need to do this. Well, yeah, we wish, we wish we could, right? But we can't because we have a constitution, and we have these silos of government that you don't have in Netherlands. »*

-D. MORRIS

### L'approche résiliente et les idées adoptées.

Nous avons vu précédemment, un concept développé par Han Meyer, qui est un système par couche, un système complexe des Deltas dont sa transformation doit être pensée comme un système en mouvement qui conserve certains éléments et qui est influencé des éléments extérieurs. Ainsi, pendant le DD, l'objectif est vraiment d'intégrer cette approche, c'est-à-dire de penser le Delta du Mississippi comme des **systèmes complexes qui sont interconnectés** (couches naturelles, couches des réseaux, couches d'occupation). Par conséquent, la nouvelle approche met l'eau comme **un élément beaucoup plus intégré** et entrelacé dans la ville, des quartiers à petite échelle et jusqu'aux parcelles individuelles. C'est à ce niveau local que l'étude a été faite. Les nouvelles mesures ont été ciblées plus facilement. Dans cette nouvelle approche, **les zones ne peuvent plus simplement évacuer l'excès d'eau de leurs parcelles individuelles**, mais d'abord la capter et la stocker localement, afin de réduire la pression sur le système d'eau. Chaque partie de la ville contribue à atténuer le problème de l'eau et, par conséquent, contribue également activement à la solution.

L'approche spécifique au site, adaptée aux conditions locales, conduit à des solutions uniques et à une diversité esthétique au sein de la ville. **Le**

**fonctionnement du système d'eau devient visible dans le cadre de vie quotidien**, non seulement lors de fortes pluies, mais également lors de périodes plus sèches. La ville développe un rapport à l'eau plus équilibré sur le long terme, et les écarts entre les périodes d'excès et de carence sont réduits. En rétablissant le niveau des eaux souterraines, l'affaissement du sol dans les zones vulnérables est réduit. La nouvelle approche prend en compte le cycle complet de l'eau dans son intégralité, et évite ainsi le gaspillage. Cela devient un cycle, **l'eau n'est pas uniquement un élément à éliminer mais devient le rouage d'un mécanisme**. L'eau est vraiment pensée comme intégrante au système urbain, ce n'est pas un réseau qui vient dans la ville et réorganiser le système urbain complètement. C'est par ce biais que l'on peut parler d'une approche spécifique à la Nouvelle-orléans. On s'inspire en effet du design par la recherche, concept néerlandais.

## 2.2 Une culture de sensibilisation

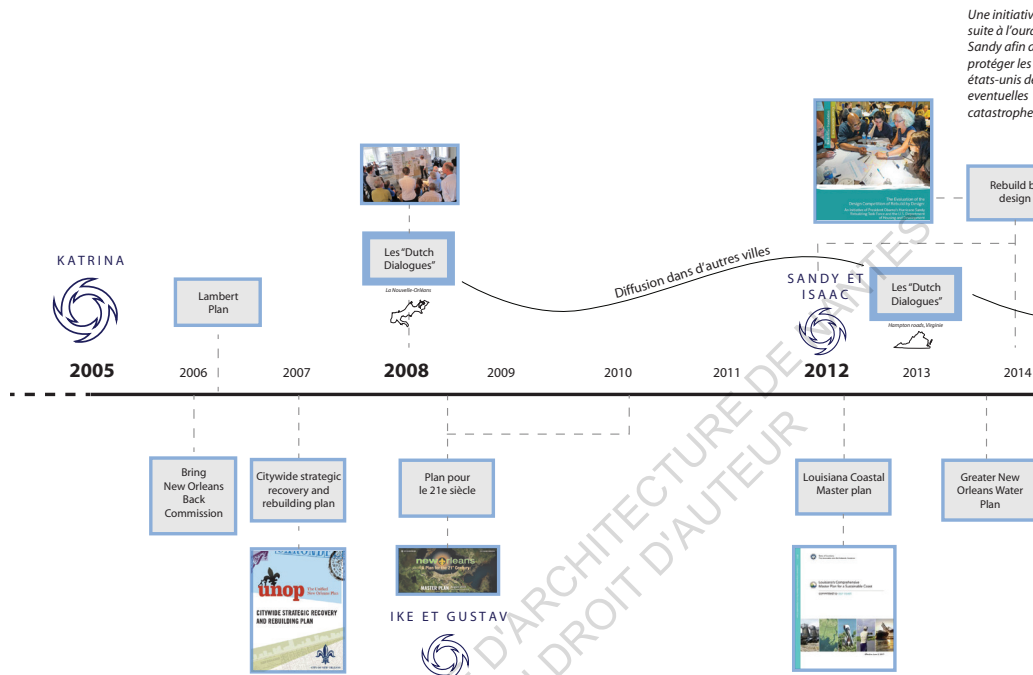
Cette intégration des pensées néerlandaises dans un contexte néo-orléanais s'illustre aussi par le biais d'une culture de sensibilisation qui aide à accepter plus facilement l'idée de résilience et le concept du « *Living with Water* ».

Nous avons vu précédemment notamment avec le Green Dot Map qu'il était très compliqué de faire accepter **l'idée de convertir des espaces**

**résidentiels en espaces verts**, en espaces inondables par les résidents de la Nouvelle-Orléans. Pourquoi cela ? Nous l'avons étudié en détail dans les parties précédentes, mais le fait de proposer une **solution aussi radicale toute de suite après un désastre est compliqué à admettre par la société**. En effet, d'une certaine façon, le plan BNOB a tenté d'intégrer une planification de la ville résiliente. Ainsi, **comment se fait-il que les DD qui proposent aussi une volonté de résilience en ville n'ait pas fait autant polémique que lors de la sortie de la Green Dot Map ?**

C'est en grande partie parce que l'initiative est un processus Bottom-Up, mais aussi il y a vraiment eu un travail de sensibilisation par le biais de **conférences et par le travail collaboratif**. Le fait qu'il y ait eu une expertise internationale aurait d'une certaine manière conforter les citoyens et donner à cette initiative plus de légitimité.

L'initiative des DD, met d'une certaine façon en route une culture de sensibilisation à la Nouvelle-Orléans. En effet, le but est de toucher un maximum d'institutions, des instances. Les initiateurs, Dale Morris et David Waggonner, en mettant en œuvre les DD, s'associent avec **l'APA, l'American Planning Association**, qui est l'association de planification nationale aux Etats-Unis. Le fait de s'associer avec des associations, des organisations politiques, de planification



Une initiative suite à l'ouragan Sandy afin de protéger les états-unis d'éventuelles catastrophes

Fig 7 - Frise chronologique des stratégies de planifications d'urgence et de résilience © Ackbaree

donne une plus grande envergure au projet et touche plus de personnes.

Par exemple, lors de la « **National Planning Conference** » en 2010, cette conférence avait pour sujet le changement climatique, plus particulièrement **les villes du Delta**.

La conférence de 3 jours (13-15 avril 2010), a exploré comment l'urbanisme, la planification peut être utilisé pour assurer le développement et la durabilité de grandes communautés et quartiers. Le National Planning Conference (NPC) est en fait une conférence

annuelle organisée par l'American Planning Association (APA). Il s'agit d'un événement de grande envergure pour les professionnels de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme aux États-Unis. La NPC offre une variété de **sessions de formation, de panels et de conférences sur les questions clés et les défis actuels de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme aux États-Unis**. Elle fournit également une occasion de créer des réseaux et une opportunité de collaboration pour les professionnels de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de tout le pays. La NPC



ZETA



est généralement organisée dans une ville différente chaque année, et attire souvent des centaines de participants de tous les niveaux de carrière et de tous les secteurs de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

« *New Orleans is an example of survival, creative thinking, and spirit,* » a dit Roberta Rewers, membre de APA elle dit aussi, « *See how planners across the Mississippi delta are leading the way, fostering safe, healthy, and liveable communities and addressing concerns about energy security, the threat of*

*climate change, economic restructuring, aging and inadequate infrastructure, and environmental degradation.* »

Ainsi, en 2010, c'est la Nouvelle-Orléans qui accueille cette conférence. Après la catastrophe Katrina et la culture de planification qui s'est suivie sans compter les initiatives des Dutch Dialogues, la ville est devenue un modèle d'inspiration, et d'apprentissage pour les autres villes américaines. Cette conférence a aussi été une opportunité pour sensibiliser les populations sur **une forme de planification**

**plus résiliente.** On comprend très clairement que d'une certaine façon les DD ont influencé le thème de la conférence et le lieu. Les DD et leurs savoirs-faires inspirés des Néerlandais ont de plus en plus un rayonnement sur les Etats américains et influencent la façon de penser et de fabriquer la ville.

### 2.3 Un état d'esprit en transition

Les catastrophes et les situations d'urgence peuvent être écrasantes par nature, dépassant souvent nos moyens de gérer la situation. Cette sensation d'être débordé peut entraîner des sentiments de désespoir et d'impuissance, même chez les secours qui peuvent douter de leur propre capacité à aider les personnes touchées par ces événements comme nous l'avons vu dans les parties précédentes notamment la méfiance qu'avait les citoyens face aux autorités et aux prises de décisions.

La catastrophe Katrina a aussi été une opportunité pour accepter des changements plus facilement. Après une situation désastreuse, les mentalités sont plus malléables et les recommandations des DD sont plus facilement acceptées. *« This is an opportunity in that condition. Disaster that starts to heal over and disappears in terms of opportunity. »*

-D. WAGGONNER

Cette période, où la catastrophe est en encore dans l'esprit des gens, c'est

pendant ce laps de temps qu'il faut agir, qu'il faut expérimenter des choses et repenser la ville. En effet, les inondations sont amenées à se reproduire. Ainsi veut-on reproduire les mêmes choses dans le passé ou amener une réflexion novatrice, résiliente, inspirée par l'expertise Néerlandaise ? Comme le dit Waggonner, si on laisse passer trop de temps, alors les personnes oublient et l'opportunité de changement disparaît avec. J'ai eu l'opportunité de discuter avec une paysagiste du CAUE44 qui a assisté à une conférence : l'ADDRN, Sortons la tête de l'eau. Pendant cette conférence, il a été dit que les populations oublient vite après une catastrophe. De ce fait, il est très important d'entretenir les mémoires collectives.

## 3. La reproductibilité des savoirs faires

### 3.1 Une initiative replicable

*« You need to deal with the specificity of the place and that is literally at the scale or the coarseness of the soil and the place you work I think you can't replicate. You can look for examples and you can find places that that case applies. I think it is a model though because I think it came from within so instead of saying that you want to duplicate you really want to study and modify as a design is right, so you really want to design A process that works for you »*

## La reproductibilité des DD dans d'autres villes américaines

Pendant les DD, on acquiert des savoirs-faires et une compréhension de la gestion de l'eau face aux risques d'inondation. Plus précisément comment devenir résilient. Nous avons vu précédemment comment mettre en place une approche inspirée des Pays-Bas dans le contexte de la Nouvelle-Orléans. Paradoxalement, les DD sont aussi mis en place afin de pouvoir d'une certaine manière dupliquer l'initiative tout en respectant la situation et le contexte dans lesquels l'initiative s'applique.

A l'issue de Katrina, deux leçons importantes ont été tirées notamment que la reconstruction nécessite la coopération et une vision à long terme. Suite aux DD à la Nouvelle-Orléans, les deux initiateurs Dale Morris et David Waggonner sont sollicités ensuite dans d'autres villes des EU. Les DD qui se sont déroulés entre 2008 et 2010 ont permis de mettre en place **le Greater New Orleans Urban Water Plan**. Ainsi, cette première initiative a tellement entraîné des conséquences positives qu'elle s'est aussi tenue en 2013 à **Hampton roads**, en Virginie, puis à **Norfolk** en 2017 et enfin à **Charleston** en 2019.

Il y a comme nous avons pu le voir pour le cas des planifications post-Katrina, une forme d'apprentissage des initiatives précédentes. Ainsi pour les DD qui ont été tenus à Charleston,

plusieurs éléments sont inspirés de l'initiative qui a eu en 2008 à la Nouvelle-Orléans. Notamment la valorisation du passé, l'étude importante de la topographie, le design comme une question d'échelle, et le fait de travailler à petite échelle, rendre l'eau visible et l'inclure dans la sphère publique etc.

L'équipe des Dutch Dialogues à Charleston étudie quatre typologies distinctes de la ville, stratégiquement sélectionnées comme **représentatives de la région**. Les approches et les solutions de design pour ces zones peuvent ensuite être reproduites pour répondre aux besoins similaires dans d'autres zones de la ville.

- **Corridor Lockwood / Quartier médical** : une zone avec une grande quantité d'infrastructure urbaine
- **Zone de New Market et de Vardell's Creek** : sur l'empreinte du vieux pont de Cooper River, une zone de réaménagement à faible altitude
- **Johns Island** : une zone rurale soumise à un fort développement et à des défis d'infrastructure
- **Church Creek** : une zone très suburbainisée

L'étude de différentes typologies de sites est une partie importante du processus car chaque site unique donne des idées de design uniques. Ces idées de design peuvent alors être transférées et reproduites pour répondre à d'autres zones avec une typologie et des besoins similaires, à l'intérieur et à l'extérieur des limites de la ville.



Fig 8 - Visite de site, Charleston, DD, 2019 © W&B



Fig 9 - Conférence, Charleston, DD , 2019 © W&B





The Evaluation of the  
Design Competition of Rebuild by Design:  
An Initiative of President Obama's Hurricane Sandy  
Rebuilding Task Force and the U.S. Department  
of Housing and Development

Fig 8 - Rebuild by Design © Initiative du président Obama

Le projet a démarré en janvier 2019 en partenariat avec la Historic Charleston Foundation et en soutien à de nombreux donateurs publics et privés ainsi qu'au réseau de résilience de Charleston.

- 1er-3 août 2018 : réunion de pré-étude de 3 jours pour l'équipe des Dutch Dialogues prospective afin de recueillir des informations et déterminer la faisabilité

- Janvier 2019 : réunion d'étude de 2 jours pour l'équipe des Dutch Dialogues afin d'en savoir plus en profondeur sur les 4 sites

- 30 avril - 2 mai 2019 : colloque de 3 jours pour l'équipe des Dutch Dialogues afin de mieux comprendre et évaluer les 4 sites et tous leurs projets, plans, données, etc. interdépendants.

- 15-19 juillet 2019 : atelier de design de 5 jours pour l'équipe de design afin d'explorer en profondeur les options de design.

- 26 septembre 2019 : présentation du rapport final au public sur les recommandations de design de l'équipe des Dutch Dialogues.

## **Médiatisation des pensées et notions lancées par le DD.**

Ces notions traitées pendant les DD se diffusent dans les Etats-Unis.

Cela s'illustre en premier lieu par de nombreuses compétitions qui finalement est un peu une forme de médiatisation des pensées novatrices. Une compétition en particulier est « *Rebuild by design (RBD)* ».

« *There is a direct move, there's a lineage that starts in the Dutch dialogues and continues to those things. And, so you can see that in work in these other cities. On this integration of planning and water, it is ongoing. You know it is, it is now part of the dialogue*<sup>11</sup>. »

-D. MORRIS

## **Le processus « Rebuild by Design », un moyen de financer des projets concrets.**

Après les impacts négatifs qu'a eu l'ouragan Sandy en Octobre 2012, sous le président Obama, une équipe dirigé par le U.S Department of Housing and Urban Development (HUD) lance la compétition Rebuild by design (RBD) financé par la fondation Rockefeller. Bien évidemment cette compétition est fortement influencée par les DD, qui étaient une réponse suite à Katrina. Ces dialogues sont la conséquence d'une approche multidisciplinaire afin de reconstruire

<sup>11</sup> Traduit en français de l'entretien réalisé avec Dale Morris et David Waggoner. « Il existe une relation directe entre les dialogues néerlandais et ces autres choses. Cette relation peut être observée dans le travail réalisé dans d'autres villes. L'intégration de la planification et de l'eau est un sujet qui fait l'objet de discussions continuellement. Même maintenant, tout ce qui suit fait aussi partie des dialogues. »

la ville de la Nouvelle-Orléans de façon plus résiliente et attractive.

La RBD réunit comme les DD, une expertise internationale afin de générer des stratégies de résilience par le biais de designs innovants et présentant une nouvelle approche face aux politiques de la région. Cette compétition met en avant des efforts collaboratifs du gouvernement, du secteur privé, des universités, des institutions de recherches etc. On remarque bien que cette initiative, à l'origine venant des locaux, arrive à la tête du gouvernement puisque le gouvernement fédéral alloue des fonds (\$930 million de dollars) afin de mettre en œuvre le projet gagnant de la compétition. Cela illustre bien une forme d'implication des autorités.

Le gagnant de cette compétition est la ville de Hoboken<sup>12</sup> situé dans l'Etat du New Jersey aux Etats-Unis. Plusieurs entretiens ont été effectués, et on s'est rendu compte que la RBD a entraîné une amélioration des stratégies de planification dans la ville notamment par le biais d'une vision à long terme et un engagement fort des politiques publiques et autorités dans ce processus. Par conséquent, cela



Fig 9 - Lauréat du Delta Competition, projet Big Leak © David

conduit aussi à une reconnaissance internationale de la ville de Hoboken afin de faciliter les échanges et idées en dehors des EU, à l'international.

La RBD a été un élément déclencheur. En effet, cette compétition entraîne des changements considérables dans la ville. 7 points importants ont été considérés qui ont permis de mettre en œuvre ces transformations urbaines. Le premier est

<sup>12</sup> Robert Šakić Trogrlić, Jeroen Rijke, Nanco Dolman and Chris Zevenbergen, Rebuild by Design in Hoboken: A Design Competition as a Means for Achieving Flood Resilience of Urban Areas through the Implementation of Green Infrastructure, MDPI, 25 Avril 2018



d Wooden

la participation citoyenne très importante, le deuxième est l'importance d'une 'leadership', le troisième est les politiques et les interfaces de recherches et enfin les visions d'une planification à long terme.

### **La « National Disaster Resilience Competition »**

Lancé en 2014, et basé sur le modèle du RBD le National Disaster Resilience Competition (NDRC) est un processus en deux phases qui a finalement attribué près d'un milliard de dollars au HUD pour la reconstruction post catastrophe de treize Etats et communautés à travers le pays.

HUD conçoit le concours comme un processus itératif, pour développer un cadre de résilience global afin que tous les candidats puissent bénéficier et faire partie de la compétition. En conséquence, les finalistes élaborent de nombreuses propositions intégrées qui s'appuient sur une expertise et science solide et aussi un engagement communautaire.

Ces propositions ont le potentiel d'aider les communautés à réagir au changement climatique, à économiser les ressources publiques, à revitaliser et à moderniser les infrastructures et à améliorer l'accès aux opportunités pour les populations vulnérables.

Plusieurs Etats/ régions ont été lauréats. La ville de New York qui a obtenu 176 000 000 dollars afin de financer la prochaine phase du projet « East Side Coastal Resilience ». Un projet de protection côtière tout en maintenant une connexion entre les différents quartiers et une mise en place d'espaces verts, espaces publics etc.

Les gagnants de la compétition se voient alloués des fonds pour en fait mettre en œuvre le projet de résilience et d'infrastructure vertes. Non seulement la compétition permet d'obtenir les fonds nécessaires pour réaliser les projets mais en même temps participe aux **rayonnements des villes à l'échelle**

## **nationale, voire internationale.**

Finalement, la résilience, les constructions vertes, la protection contre les inondations deviennent un peu des notions qui se répliquent dans chaque ville expérimentant les mêmes situations.

### **Delta Competition 2010, une compétition à rayonnement internationale**

La Delta competition, est un concours international étudiante. Elle consiste à trouver des solutions innovantes et créatives pour les villes deltaïques. Le jury était présidé par le professeur Sybe Schaap de l'Université Technologique de Delft au Pays Bas. Le Top 10 des projets ont été publiés dans le livret Delta Competition 2010.

Le gagnant du concours est le projet intitulé *Big Leak* par David Wooden de l'Université de Virginie aux Etats-Unis. Ce projet lauréat propose un système de transport des eaux pluviales adaptable qui « fuit » intentionnellement afin de maintenir les niveaux d'eau dans la ville. Cela se mettrait en œuvre en remplaçant le système actuel de transport des eaux pluviales par des canaux de surfaces qui agiraient comme une infrastructure d'exfiltration pour recharger une nappe phréatique et ainsi arrêter ou

réduire la subsidence du sol. Le projet *Big Leak* offre une solution intégrée et applicable à la ville, à la « *Sinking city* ». Ainsi on peut remarquer à partir des 3 concours explicités que **ces initiatives sont une suite au DD.**

En effet, *Rebuild by Design* et *the National Disaster Resilience Competition* sont des concours sur des projets résilients concrets qui peuvent s'intégrer dans des villes aux Etats-Unis. Ces projets sont élaborés de manière collaboratifs afin de trouver des stratégies innovantes. Et en étant lauréat on arrive à obtenir des fonds afin de les mettre en œuvre concrètement mais ont aussi un rayonnement national et/ ou internationale.

### **3.2 Une réciprocité et un apprentissage double**

*« It's really a Dutch way of working with water is highly evolved, it's understanding of how other societies deal with this, it is probably the reason for that investment inquiry. They learn. You don't learn by only knowing your own nation. »*

-D. WAGGONNER

Cette initiative des DD est un moyen de s'inspirer des Néerlandais afin de repenser la résilience, et la gestion des eaux comme un système intégrante à la ville. On voit que l'initiative est très bénéfique à la ville accueillant les ateliers

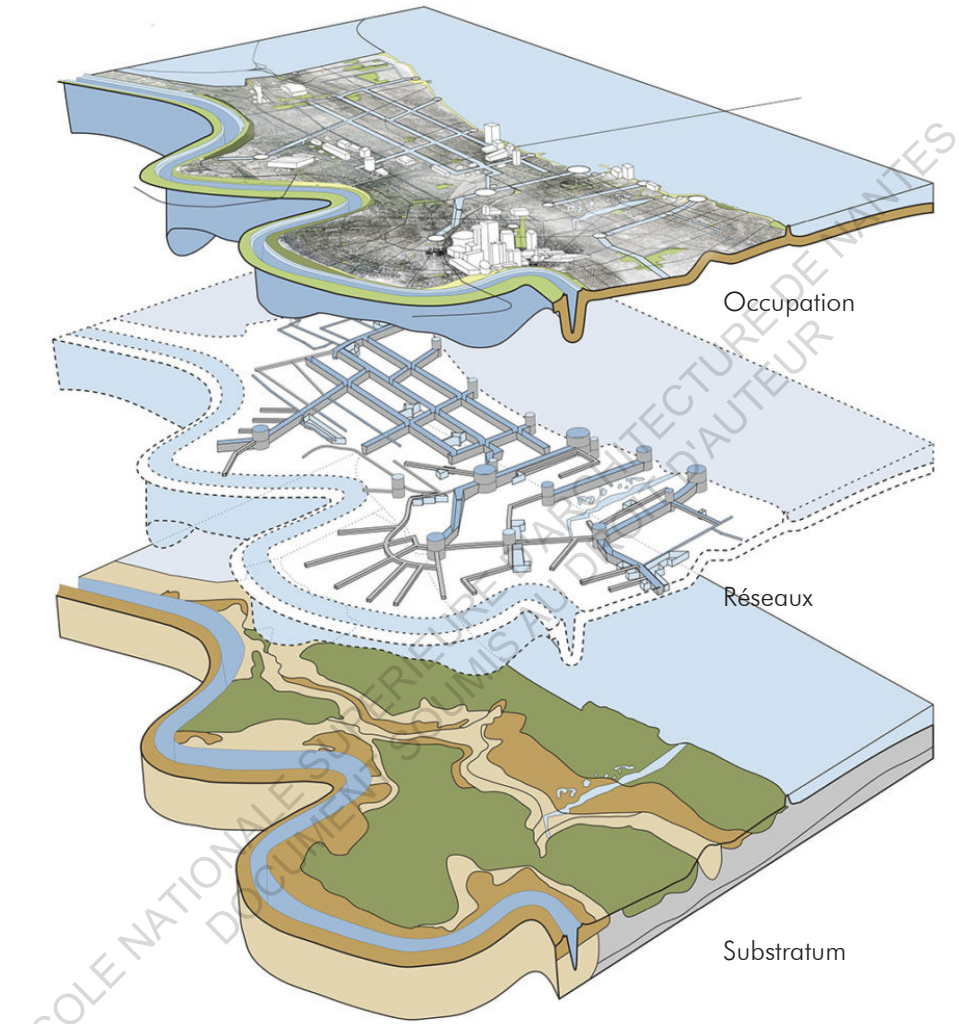


Fig 10 - Le Greater New Orleans Water Plan s'inspire des concepts de couches de Meyer© Waggonner & Ball

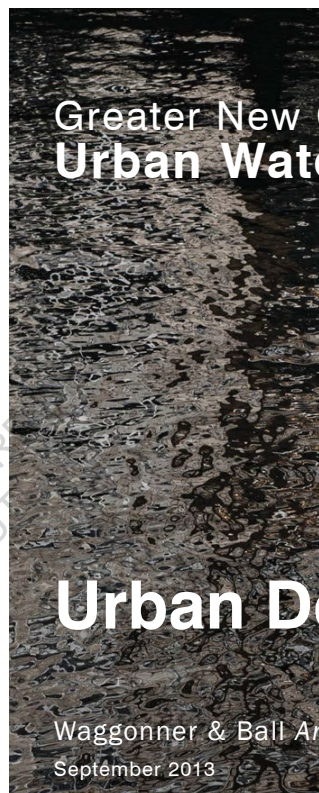
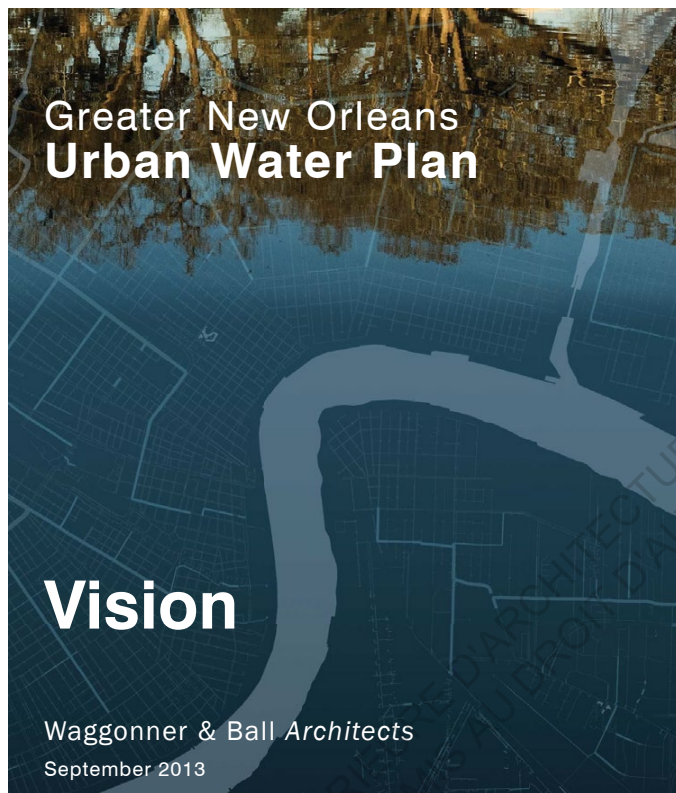


Fig 10 - Le Greater New Orleans Water Plan © Waggoner & Ball

aussi aux Néerlandais. L'apprentissage est réciproque. Les Néerlandais se saisissent des opportunités afin de comprendre comment d'autres sociétés gèrent cette situation. Ils sont toujours dans l'optique de la recherche, dans l'apprentissage en s'inspirant des autres sociétés et en échange leur confèrent leur expertise en la matière.

### **La collaboration Sino-Néerlandaise**

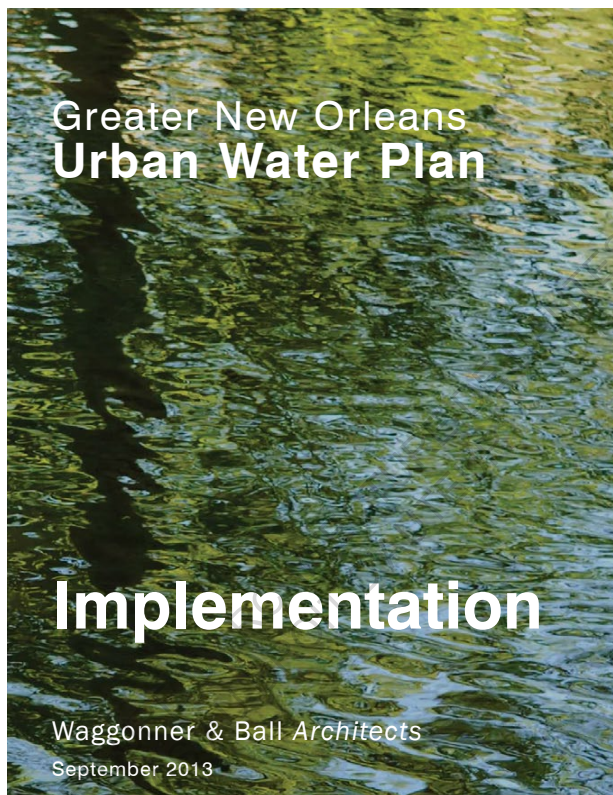
Ainsi, la Nouvelle-Orléans est une des nombreuses villes où les Néerlandais échangent sur la gestion de l'eau dans un contexte de montée des eaux. Notamment, un exemple qui illustre cela est une collaboration Sino-Néerlandaise datant de 2009. Cette collaboration s'est faite car *Rijkswaterstaat* était dans la recherche de nouveaux partenaires,



Orleans  
Urban Water Plan

Design

Architects



Greater New Orleans  
Urban Water Plan

Implementation

Waggoner & Ball Architects

September 2013

hors de l'Europe et qui sont aussi dans la recherche de nouveaux systèmes innovants de résilience. Dans cette collaboration, il y a vraiment un échange, les Néerlandais dans leur expertise en matière de construction de digues et la Chine avec leur expertise en matière de barrages et bassins d'eau.

### **Le programme Delta du Pays-Bas, une expertise exportable**

Le Delta Programme aux Pays-Bas a été conçu pour répondre aux défis uniques auxquels est confrontée la région hollandaise du Delta, notamment en raison de son faible niveau d'altitude et de l'élévation prévue du niveau

de la mer. Cependant, certaines des approches et des solutions développées dans le cadre du Delta Programme pourraient être adaptées et utilisées dans d'autres régions du monde confrontées à des défis similaires en matière d'eau et de changement climatique.

Par exemple, la création de nouveaux terrains sur les îles et le long des côtes pour protéger contre les inondations pourrait être adaptée dans d'autres régions côtières à faible altitude menacées par l'élévation du niveau de la mer. De plus, la gestion de l'eau de pluie et la réglementation de l'utilisation de l'eau peuvent être des approches utiles pour gérer les risques



d'inondation et assurer un accès durable à l'eau dans d'autres régions du monde.

Chaque année, le Pays-Bas dépense 1.3 million d'euros sur un plan d'adaptation par rapport au changement afin de devenir résilient vers 2050. Le but est de prévenir les désastres plutôt que de réfléchir à des mesures après une catastrophe. D'après un article par Laura Olivier<sup>13</sup> publié en 2019, ce programme est défini comme un produit exportable, une expertise exportable. En effet, les Néerlandais, comme nous avons pu le voir avec les DD, ont à chaque fois, un envoyé spécial pour les affaires internationales afin d'offrir leur expertise et assistance aux pays dans le même cas.

En 2018 par exemple, le gouvernement du Bangladesh annonce son plan de Delta (BDP2100) inspiré et conduit par une expertise néerlandaise. Ce plan a beaucoup de similitudes avec le programme Delta des Néerlandais. Celui du Bangladesh permet de lancer environ 80 projets sur la protection contre les inondations, la résilience des villes face à la montée des eaux due au changement climatique etc.

#### **4. L'influence des Dutch Dialogues sur les stratégies de planification**

##### **Les Dutch Dialogues comme**

<sup>13</sup> Laura Olivier, Countries around the world are looking to the Netherlands to help them deal with flooding and water crisis. Here's why, Global Center On Adaptation, 15 octobre 2019

#### **un processus de design et une nouvelle gouvernance.**

Le processus de planification et de design durant les ateliers des Dialogues Néerlandais a un rôle important dans l'établissement d'une nouvelle culture de la gouvernance. Et ce sont bien évidemment ces dialogues qui mettent en place les perspectives et objectifs d'une stratégie de planification « *Greater New Orleans Water plan* ». Comme nous l'avons vu précédemment, le système gouvernemental même avant Katrina est très fragmenté et faible. Ainsi, par le biais des initiatives civiques, informelles, contribue d'une certaine façon à réorganiser la gouvernance et donner plus de légitimité aux autorités. Par conséquent, les Dialogues Néerlandais peuvent être considérés comme une initiative qui contribue au renforcement des liens des instances gouvernementales.

#### **L'influence des DD sur le Greater New Orleans Water Plan**

Le *Greater New Orleans Water Plan* (Plan d'eau de la région de la Nouvelle-Orléans) est un plan de gestion de l'eau à long terme visant à protéger et à améliorer les ressources en eau de la région de la Nouvelle-Orléans. Le plan a été mis en place par le Southeast Louisiana Flood Protection Authority - East (SLFPA-E), un organisme de gestion

de l'eau créé par l'État de Louisiane pour gérer les défenses contre les inondations et les ressources en eau de la région de la Nouvelle-Orléans.

Ce plan vise à assurer la durabilité et la sécurité de l'approvisionnement en eau de la région, à protéger l'environnement et la qualité de l'eau, à réduire les risques d'inondation et à assurer l'adaptation au changement climatique. Pour atteindre ces objectifs, le plan prévoit une série d'actions et de projets, notamment la gestion de l'eau de pluie, la réduction de la consommation d'eau, la réglementation de l'utilisation de l'eau, la protection et la restauration des milieux aquatiques, et l'amélioration des infrastructures de gestion de l'eau.

Il a de plus été élaboré en consultation avec de nombreux acteurs, notamment avec les Dutch Dialogues, les gouvernements locaux et étatiques, les organismes de gestion de l'eau, les organisations citoyennes. Il est mis en œuvre par le SLFPA-E et est financé par l'État de Louisiane et par des fonds fédéraux.

Les efforts durant les DD, ont montré que par une adoption d'une approche résiliente, la région du « Greater New Orleans » peut survivre, croître et devenir attractive. Ainsi avec l'aide des DD et l'agence d'architecture et de planification urbaine Waggonner & Ball, dont le fondateur de l'agence est aussi l'initiateur des DD (David Waggonner), on développe un cadre de reconstruction

inspirée de l'approche néerlandaise, de la paroisse St Bernard, la partie la plus dévastée lors de la catastrophe Katrina. Ce plan utilise 4 grandes approches :

- Ralentir l'écoulement des eaux pluviales en utilisant des stratégies de bio-rétention et d'infiltration
- Stocker les eaux pluviales dans le paysage plus longtemps en réaménageant les canaux et en trouvant de l'espace pour de nouveaux canaux et étangs
- Utiliser les eaux pluviales pour améliorer et connecter les quartiers entre eux
- Évacuer les eaux pluviales par l'intermédiaire de l'infrastructure existante lorsque c'est nécessaire.

7 projets sont proposés afin d'être mis en œuvre dans la ville, qui vont permettre de réduire la subsidence des sols mais se protéger contre les inondations tout en offrant une qualité aux espaces publics. Par exemple le Canal Street Canal est un canal situé dans un petit quartier du Old Metairie. Un petit portail serait installé, qui serait possible d'ouvrir manuellement permettant ainsi de laisser s'infiltrer l'eau comme l'on désire. Ce projet permet d'améliorer le captage des eaux tout en améliorant la qualité esthétique du lieu. Ce passage devient un corridor bleu, un espaces public qualitatif.

Le Greater NO Urban Water plan (GNOWU) est mis en œuvre, par le

biais des législateurs qui apportent leur soutien et qui financent une grande partie du plan. Ils permettent de définir la juridiction et les autorisations de programme pour les projets inclus.

*« That all the recommendations from the Dutch dialogues, moved forward in the urban water plan recommendations and that was finished in 2013. And some of those, some of those things that those projects are being are being developed now just by this as quickly as we want, right. »*

-Dale MORRIS

Ensuite, en 2015, le Greater New Orleans Urban Water Plan s'intègre dans le plan de Résilience de la Nouvelle Orléans<sup>14</sup>.

Par conséquent, en conclusion, d'une planification à l'issue d'une urgence, par le biais d'une approche Bottom-Up, une nouvelle approche se développe, fortement influencée par une expertise internationale : les Néerlandais. Des notions et concepts tels que **la résilience, vivre avec l'eau, et la montée des eaux** sont de plus en plus intégrées aux esprits des Néo-Orléanais.

Cette approche se développe par des **ateliers pluridisciplinaires collaboratifs** influencés et dirigés par les Néerlandais. Des **échanges et apprentissage réciproques** se

<sup>14</sup> New Orleans Resilience Plan, 2015, ce plan vise à renforcer la résilience de la ville face aux défis futurs, tels que les catastrophes naturelles, le changement climatique et les inégalités sociales.

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES  
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

# CONCLUSION

Ce mémoire a été pour moi l'opportunité de réfléchir sur des notions qui m'ont toujours passionné, de discuter avec des experts dans la planification et l'aménagement de la Nouvelle-Orléans. Cela m'a d'une certaine façon fait me sentir légitime en tant que future architecte. J'ai aimé réfléchir à mon mémoire comme une investigation, une enquête policière. D'ailleurs ma méthodologie consistait à monter un tableau de connexion, une investigation board, sur MIRO. Cela m'a vraiment donné une vision d'ensemble et de créer des liens entre les éléments.

Travailler sur le cas de la Nouvelle-Orléans m'a vraiment permis de comprendre un cas concret des Sinking Cities. Ce qui a été intéressant dans ce cas, c'est la situation de la ville déjà controversée, avant la catastrophe Katrina. Et cette catastrophe a en fait été révélateur des problématiques préexistantes, notamment une autorité incompétente et le manque de leadership dans la mise en place d'une reconstruction de la ville post catastrophe, la confiance totale sur une protection technique contre les inondations etc. Cela a entraîné par obligation la montée du pouvoir associatif, du pouvoir citoyens afin de diriger des initiatives de reconstruction de la ville par l'expérimentation, par l'établissement d'un capital de reconstruction. Ce pouvoir associatif a pris tellement d'ampleur que les autorités ont finalement pris en compte ces revendications et ont mis en place des stratégies de planifications et de reconstruction de la ville, collaboratives qui incluent les citoyens dans leurs décisions.

Même si ce processus date des années 2005-2010, des notions d'apprentissage par l'expérimentation et une culture

planificatrice par le « trial et error » sont développés pendant cette période. Puis suite à l'urgence de la planification, on se rend compte que l'on cherche ensuite à avoir une vision à plus long terme de la ville, une planification de la ville plus résiliente se met donc en place. De plus, ce qui est intéressant dans le cas de la Nouvelle-Orléans, c'est à quel point des recherches sur le design urbain, sur la résilience des villes sont menées (Concours, universités, participation étudiante), et un regard porté vers des pays experts dans la gestion de l'eau et la protection contre les inondations : le Pays Bas. On cherche à s'inspirer des autres sociétés pour trouver la meilleure approche à adopter. On remarque que ce qui fonctionne le mieux c'est le travail collaboratif malgré certaines limites, c'est le partage de savoir-faire, de connaissance de personnes pluridisciplinaires entre différentes villes, pays, continents.

Ensuite, je trouve particulièrement intéressant la reproductibilité des savoirs-faires acquis pendant les DD par exemple et le paradoxe qu'il y a entre des concepts répliquables mais aussi une approche sur mesure à la ville de façon à ce qu'ils s'intègrent bien dans le système complexe urbain, (Han Meyer).

C'est une opportunité de reconstruire la ville en résolvant les problématiques. Les architectes ne résolvent pas les traumatismes, ils utilisent ce trauma pour produire quelque chose. Il existe l'urbanisme durable, l'urbanisme d'infrastructure mais il n'existe pas vraiment l'urbanisme post-traumatique. En effet, le trauma est l'élément qui rompt avec la systématisation comme le dit Lahoud .

*« In the moment of trauma, you are exiled from your own psychic landscape, a foreign intruder in an unfamiliar land »*

-Adrian Lahoud

Sauf que c'est plus complexe que cela, il ne suffit pas de reconstruire tout, de faire table rase de l'existant. La

solution la plus facile, aurait été comme le voulait Joe Canizaro, de « Shrink » la ville, un retour au passé avec la renaturation des espaces, recréer des zones humides où l'on a densément urbanisé. Or il n'est pas possible de le faire, puisque c'est effacer toute une histoire, c'est perdre l'élément stratégique qu'est devenu la Nouvelle-orléans avec tous ces systèmes techniques facilitant le transport maritime et fluvial.

Cela m'intéresserait de voir comment ces concepts de villes résilientes réfléchies pendant les DD pourraient être appliqués dans le contexte insulaire de l'île Maurice. En effet, à l'île Maurice, on subit déjà les conséquences du réchauffement climatique notamment avec la progressive disparition des plages. Face à cette menace les autorités mettent en place une protection technique, des digues pour protéger le littoral et les habitants. En retournant à l'île Maurice en février 2022, j'ai pu constater qu'il y avait une perte du littoral, une perte des plages. Avec la montée des eaux, les familles vivant dans les zones côtières devront être déplacées etc. Pour lutter contre cela, le ministère de l'Environnement a entrepris plusieurs projets afin de recréer la continuité, le profil du littoral des plages à Grand Baie, Baie du Tombeau et Baie du Cap, des travaux de réhabilitation des plages à Grand Sable, Bois des Amourettes et Deux Frères et plusieurs études d'adaptation sur différentes plages pour identifier et caractériser les bancs de sable, construire des dispositifs de contrôle de l'érosion et des mécanismes d'évacuation des eaux pluviales. Ainsi des initiatives sont quand même entreprises. Cependant, est-ce qu'elles sont vraiment mises en place ? Comment mettre en œuvre des ateliers collaboratifs à Maurice ? Est-ce que ces ateliers peuvent entraîner un plan de résilience de l'île Maurice face à la montée des eaux ? Comment les autorités s'impliqueraient dans cette démarche ?

C'est une direction que j'aimerais donner pour une éventuelle suite à mon mémoire. Mais bien évidemment par rapport au Pays-Bas et la Nouvelle-Orléans, l'île

Maurice n'a pas du tout la même échelle (Etat insulaire), n'a pas les mêmes connexions à l'international et n'a pas fait face à une catastrophe pour y rebondir et instaurer des changements donc les enjeux sont différents. De ce fait, avec ce mémoire, je me suis rendue compte qu'attendre qu'une catastrophe se produise n'est pas ce qui est le plus adéquat et le plus avantageux. Pourquoi ne pas s'inspirer des villes qui ont subi une forte inondation catastrophique afin de prévenir des risques de subsidences et de prévenir une catastrophe ?

Enfin j'aimerais finir sur une citation de Adrian Lahoud, sur les mémoires collectives. Elles orientent les visions futures de la ville. Et de plus la médiatisation de cette mémoire collective d'une catastrophe peut aussi être un moyen d'inspiration, d'apprentissage et de prévention pour d'autres sociétés.

« *Both evolutionary history and personal experience prime us to prepare ourselves for uncertainty in different ways. Each adopts a disposition or stance towards the future that **draws on remembered progressions of both regular and exceptional events and their aftermath.** The contractile in-gathering of memories orients out in a projectile vision of the future »*

-Adrian Lahoud







**« I believe in the future of water cities in a world populated by countless Venice »**

-Italo Calvino

The Greater New Orleans Urban Water Plan

# BIBLIOGRAPHIE

ANGUELOVSKI Isabelle "Equity Impacts of Urban Land Use Planning for Climate Adaptation: Critical Perspectives from the Global North and South". Symposium on Planning for Climate Adaptation, Journal of Planning Education and Research, 2016, Vol. 36(3) 333-348

ANGEON Valérie, et CALLOIS Jean-Marc. « Capital social et dynamiques de développement territorial : l'exemple de deux territoires ruraux français », Espaces et sociétés, vol. 124-125, no. 1-2, 2006, pp. 55-71.

AGNITSCH Kerry, FLORA Jan & RYAN Vern (2006) Bonding and Bridging Social Capital: The Interactive Effects on Community Action, Community Development, 37:1, 36-51

ASSEHOH Alex -, Y. 2002. Social capital, civic engagement, and the importance of context. In Social Capital: critical perspective on Community and "Bowling Alone", eds. S. L. McLean, D. A. Schultz & M. B. Steger, 202-217. New York: New York University Press.

BACQUE M. -H., (2000), « De la réforme urbaine au management social : le développement communautaire aux Etats-Unis », Les Annales de la recherche urbaine, n° 86.

BACQUE, M.-H. & SINTOMER Y. (2001) Gestion de proximité et démocratie participative. Les Annales de la Recherche Urbaine, 148-155

BORDREUIL Jean Samuel "New Orleans post Katrina : les usages du Net par gros temps" Métropolitiques, 8 Juin 2011,

BORDREUIL Jean Samuel, Stéphane TONNELAT, La Nouvelle Orléans après Katrina, dossier Métropolitiques, 1er Juin 2011

BURNS, Peter & Thomas, Matthew. (2006). The Failure of the Nonregime How Katrina Exposed New Orleans as a Regimeless City. Urban Affairs Review. 41. 517-527

CALLOIS, Jean-Marc. (2004) Capital social et développement économique local. Revue d'Économie Régionale & Urbaine, octobre.

CAMPANELLA Richard, Reconstruire ou abandonner la Nouvelle-Orléans ? Les philosophies du futur plan d'occupation des sols, Métropolitiques, 22 Juin 2011

CAPRON Guénola. Quand la ville se ferme : quartiers résidentiels sécurisés. Paris : éd. Bréal, 288 p., 2006

CARDEN, A. (2010). CHAMLEE-WRIGHT Emily: The cultural and political economy of recovery: Social learning in a post-disaster environment: New york: Routledge, 2010. xvi + 224 pages. USD 130.00

(cloth). Public Choice, 145(3-4), 581-583

CHAMLEE-WRIGHT, E. STORR, V.H. (2010) 'The role of social entrepreneurship in post-Katrina community recovery', Int. J. Innovation and Regional Development, Vol. 2, Nos. 1/2, pp.149-164

COMFORT Louise, « Cities at Risk: Hurricane Katrina and the Drowning of New Orleans », Urban Affairs Review, vol. 41, n° 4, 2006, p. 501-516

CROZIER Denis, JOUANNIC Gwenaël, TRAN DUC MINH Chloé, KOLLI Zéhir, MATAGNE Eric et ARBIZZI Sandrine, « Reconstruire un territoire moins vulnérable après une inondation », Espace populations sociétés

DEVISME L., « Apprendre des projets qui se déréalisent », Place Publique, 66, printemps 2018, pp. 14-18

DEVISME Laurent, MATTHEY Laurent, Projets en échec : déroutes et déréalisations, Les cahiers de la architecturale recherche urbaine et paysagère, 15 Mars 2021

GOTHAM Kevin, and CAMPANELLA Richard. "Constructions of Resilience: Ethnoracial Diversity, Inequality, and Post-Katrina Recovery, the Case of New Orleans." Social sciences (Basel) 2, no. 4 (2013): 298-317

HERNANDEZ Julie, « The Long Way Home : une catastrophe qui se prolonge à La Nouvelle-Orléans, trois ans après le passage de l'ouragan Katrina », L'Espace géographique, 2009/2 (Vol. 38), p. 124-138.

HURET Romain, Katrina, 2005. L'ouragan, l'État et les pauvres aux États-Unis, Paris, Éditions de l'EHESS, 2010, 234 p

LAHOUD Adrian, RICE Charles, BURKE Anthony, Post traumatic urbanism, Architectural design, septembre-octobre 2010

LAMB, Zachary. (2020). Connecting the Dots: The Origins, Evolutions, and Implications of the Map that Changed Post-Katrina Recovery Planning in New Orleans.

LARCHET Nicolas, « La catastrophe comme prétexte à l'action », Terrain, 54 | 2010, 80-99.

MANCIBO François. "Katrina et la Nouvelle-Orléans : Entre risque "naturel" et aménagement par l'absurde". Cybergeo : Revue européenne de géographie / European journal of geography, UMR 8504 Géographie-cités, 2006, 14 p. ffhahshs-00122608

MARET Isabelle and GOEURY Romain, "La Nouvelle-Orléans et l'eau : un urbanisme à haut risque", Inondation en milieux urbains et périurbains, Volume 22008

MC MICHAEL REESE Carol, SORKING Michael, FONTENOT Anthony ; foreword by mike DAVIS New Orleans Under Reconstruction : the crisis of planning (808-60)

MEYER Han & NIJHUIS Steffen (2013) Delta urbanism: planning and design in urbanized deltas – comparing the Dutch delta with the Mississippi River delta, *Journal of Urbanism: International - Research on Placemaking and Urban Sustainability*, 6:2, 160-19

OLSHANSKY Robert B., JOHNSON Laurie A, Jedidiah Horne, and Brendan Nee. "Longer View: Planning for the Rebuilding of New Orleans." *Journal of the American Planning Association* 74, no. 3 (2008): 273–287.

O'NEIL Lorena. Why Doesn't New Orleans Look More Like Amsterdam? 2 septembre 2015

PAXSON Christina, and ROUSE Cecilia Elena. "Returning to New Orleans after Hurricane Katrina." *The American economic review* vol. 98,2 (2008): 38-42. doi:10.1257/aer.98.2.38

PEIRCE, N. (2005). "Katrina's harsh land-use lesson", in *The Seattle Times*, 24 octobre

PRUITT Sarah, How Levee Failures Made Hurricane Katrina a Bigger Disaster: Breaches in the system of levees and floodwalls left 80% of the city underwater, 27/08/2020, consulté le 24 Mai 2022,

RAN Jing, NEDOVIC-BUDIC Zorica, "Integrating spatial planning and flood risk management: A new conceptual framework for the spatially integrated policy infrastructure", *Computers, environment and urban systems*, 31 Janvier 2016,

RIESEL René, SEMPRUN Jaime, *Catastrophisme, Administration du désastre et soumission durable*, Paris, Ed. de l'encyclopédie des nuisances, 2008

RIVLIN Gary, Why The Plan To Shrink New Orleans Failed, *FiveThirtyEight*, revue 5-38, 2015

ROUBELAT, Fabrice. « Mouvement, planification par scénarios et capacités d'action Enjeux et propositions méthodologiques », *Stratégique*, vol. 113, no. 3, 2016, pp. 169-188.

SABATIER, Paul A. "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis." *Journal of public policy* 6, no. 1 (1986): 21–48

SCHULTZ É., « Le temps d'un projet », *Temporalités*, 18, 2013, [en ligne] <http://journals.openedition.org/temporalites/2563>

SEIDMAN, Karl F. *Coming Home to New Orleans: Neighborhood Rebuilding After Katrina*. New York: Oxford University Press, 2013

SIMMONS, Ann M. "THE NATION; Lower 9th Plan: Start 'From Scratch'; Residents of the New Orleans Neighborhood Will Hear Results of a Consultant's Study Today. But It's Not the Only Proposal in Town: HOME EDITION." *The Los Angeles Times*. Los Angeles, Calif: Tribune Interactive, LLC, 2006.

STORR Virgil Henry & HAEFFLE-BALCH Stefanie (2012) Post-disaster Community Recovery in Heterogeneous, Loosely Connected Communities, *Review of Social Economy*, 70:3, 295-314

STROMBERG, M. (2012). Navigating new orleans. *Planning*, 78(8), 36-38

VARTABEDIAN Ralph, "Army Corps Admits Design Flaws in New Orleans Levees", Los Angeles Times, 2 Jun 2006,

VIGER-KOHLER Antoine, ENON David, MALAUD David, TREVELO Pierre-Alain "Futur ouvert : de la planification à la scénarisation" Métropolitiques, 28 Jun 2021,

WARD Sarah, MACDONALD Neil, SHAW David, WHITE Iain, "Engineers and planners: Sustainable water management alliances", Institute of Civil Engineers: Engineering Sustainability, Volume 164 Issue ES4, Décembre 2011

## COLLOQUES

CAMPANELLA Richard, Delta Urbanism, New Orleans and the problem of Civic engagement in environmentally troubled areas», Colloque, 28, 29 Mars 2011,

Learning from New Orleans post-Katrina : action collective, publics et réponses sociétales aux vulnérabilités environnementales », Colloque, Calenda, Publié le mercredi 16 mars 2011,

VIGANO Paola, Le Territoire Sujet, conférence, 1er Décembre 2022

## MÉDIAGRAPHIE

Greater New Orleans Urban Water Plan – Waggoner & Ball. (s. d.). <https://wbae.com/projects/greater-new-orleans-urban-water-plan-2/>

The Dutch Dialogues : An Interview with Dale Morris and David Waggoner. (s. d.). SoundCloud. [https://soundcloud.com/apa\\_planning/the-dutch-dialogues-an-interview-with-dale-morris-and-david-waggoner](https://soundcloud.com/apa_planning/the-dutch-dialogues-an-interview-with-dale-morris-and-david-waggoner)

Younts Design Inc. (s. d.). Nature-Based Approaches to Urban Shoreline Protection / Catalysts Part 1 : Dutch Dialogues. Biohabitats. <https://www.biohabitats.com/newsletter/a-nature-based-approaches-to-urban-shoreline-protection/catalysts-part-1-dutch-dialogues/>

Younts Design Inc. (s. d.-b). Nature-Based Approaches to Urban Shoreline Protection / Imagine the Wall : An Alternative Vision of Coastal Protection. Biohabitats. <https://test-biohabitats.pantheonsite.io/newsletter/a-nature-based-approaches-to-urban-shoreline-protection/imagine-the-wall-an-alternative-vision-of-coastal-protection/>

## PLANS

BNOBC-UCP (Bring New Orleans Back Commission-Urban Planning Committee) (2006). Action Plan for New Orleans: The New American City. New Orleans: 69 p.

New Orleans Neighborhood Revitalization Plans (Lambert Plans). (s. d.)

UNOP plan, Citywide Strategic Recovery and Rebuilding Plan

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES  
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

# GLOSSAIRE

**ACORN:** Association of Community Organizations for Reform Now

**BNOB:** La Commission Bring New Orleans Back

**Dutch Dialogues (DD) :** Dialogues Néerlandais, série de sessions collaboratives initiées par Dale Morris et David Waggoner

**Etat contractuel :** Sous l'administration de Bush, désigne les règles et les processus de décision qui régissent la gestion des contrats de travail dans une organisation.

**Etat providence :** système de protection sociale mis en place par un gouvernement pour s'assurer que les citoyens aient accès à des services de base tels que la santé, l'éducation et le logement.

**FEMA :** La Federal Emergency Management Agency (FEMA)

**GNOCDC:** Greater New Orleans Community Data Center

**Grassroot planning :** Approche qui se rapproche à celle du bottom up

**IDPs:** Internally Displaced People, personnes ayant été déplacées.

**LLT:** Louisiana Land Trust (LLT) est une organisation à but non lucratif initialement créée pour gérer les propriétés achetées par

l'État de Louisiane dans le cadre du programme

**LRA :** Louisiana Recovery Authority

**Néolibéralisme :** une idéologie économique qui met l'accent sur la libre entreprise et le marché comme moteurs du développement économique et de la croissance. Selon cette approche, la réglementation gouvernementale et les protections sociales sont considérées comme des obstacles au développement économique et doivent être réduites au minimum.

**NOLA:** Nouvelle-Orléans

**NONRP :** New Orleans New Rebuilding Plan

**RBD:** Rebuild By Design Competition

**Résilience :** la résilience désigne la capacité d'une ville ou d'un quartier à faire face aux chocs et aux perturbations (naturels, économiques, sociaux, etc.) et à s'adapter de manière positive à ces événements.

**ULI :** Urban Land Institute 2005

**UNOP :** Le plan Unified New Orleans (UNOP)

**USACE:** United States Army Corps of Engineers



ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES  
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

# ANNEXES

<b>01</b>	• Retranscription de l'entretien avec ..... p.140
	• Paul Cramer
	•
<b>02</b>	• Retranscription de l'entretien avec ..... p.145
	• Julie Hernandez
	•
<b>03</b>	• Retranscription de l'entretien avec ..... p.149
	• Dale Morris et David Waggonner
	•
<b>04</b>	• Analyse des processus de ..... p.154
	• planifications
	•
<b>05</b>	• Analyse des relations entre ..... p.159
	• acteurs à différentes échelles
	•
<b>06</b>	• Analyse de l'entretien avec ..... p.161
	• Waggonner et Morris

# RETRANSCRIPTION

Planning Administrator at New Orleans City Planning Commission  
18h à Nantes 12/05/2022 (45min)  
Ackbaree Rumjaun (AR)

Paul Cramer (PC)

AR: Good Day Mr Cramer, thank you for making time for this interview.

PC: Good Day, and no problem. Where are you now?

AR: I am in Nantes, in France haha and even though it's 6pm it's still daytime. So you are the Planning administrator at New Orleans City Planning Commission right?

PC: Exactly.

AR: So just to present my thesis, I am working on my thesis on New Orleans and the crisis that the Hurricane had caused in the reconstruction of the city and the planning culture it had provoked afterwards. So firstly have you worked with the planning team for the reconstruction of New Orleans after Hurricane Katrina?

PC: That's correct.

AR: So err..., the first thing I wanted to know, just to check with you, I was wondering about the chronological aspect of the reconstruction plans, do you know about BNOBC plan? The Bring New Orleans Back Commission plan?

PC: Yes

AR: In my research I found that it was a failed attempt at planning and it was proposed in 2005 just after the hurricane, so is it accurate?

PC: Humm, I don't know if I would say failed. It was the first attempt at planning after the hurricane and it was done because at the time, there wasn't as much community participation, because a lot of people were either in exile or their homes were unlivable, you know. They were unable to live in New Orleans. Err some people travelled to New

Orleans to participate but there wouldn't have been, you know, as many people as err people that wanted to come.

And there was an infamous part of that process, usually it's called the green dot plan where they did a map showing some of the areas that have been most damaged and were also some of the lowest areas in the city and proposed maybe these areas don't get rebuilt. And err that's probably why it might have been described as a failed attempt because that sort of consumed everything at that point. People thought that hurricane Katrina was more of an engineering mistake and part of the army corps mistake because the flooding happened, really the hurricane didn't hit us directly, we thought we were okay but what happened was water came into the drainage canal and scoured underneath flood walls, collapsing them and creating holes in the flood walls that let the water in. So people thought that it wasn't the fault that these areas were below sea levels, it was a mistake of the engineering of the flood walls. And jump ahead a little bit, since that time, now there is a gate at all the end of the flood canals that go into the lake so that can't happen again. The city can flood again but it won't be the same way.

AR: Yes, then you are saying it was mostly an engineering mistake, so in your opinion, all the technical aspects about protection of the city like the levees, flood walls etc should be taken into consideration during the establishment of some reconstruction plans.

PC: Yes I think so, I think you know people didn't realise that could happen, maybe some of the flood walls didn't fulfil the specifications, but I don't know for sure. They should have gone further underground, like the support.

AR: These specifications were not respected but was it because of financial issues?

PC: Not really in this case because, this is the responsibility of the federal government which has plenty of money and has a strong interest in maintaining the port of New Orleans. That's why the army corps is involved in that, it's because their job is to ensure that trade is possible through waterways.

AR: All these engineering structures are quite looking like the Dutch way of protecting their city against flooding. They know a lot about engineering, canals, levees that could protect the city from the rise of water and from the flooding of the city. So was it inspired by the Dutch way of doing things?

PC: Perhaps, so I don't know the details, but after hurricane Katrina there was a lot of effort, they call it the Dutch Dialogues. Some people from New Orleans went to the Netherlands, some of them came here. So we did try to learn from them.

AR: Alright then, that is very interesting, just to move on so BNOBC, was not a failed attempt but it did not work in terms of what the community wanted in the city. Then following this plan, there was the Lambert Plan.

PC: The official name of this plan is New Orleans Neighbourhood Rebuilding Plan (NONRP), and that was focusing on all the zones that were affected by the flood.

AR: Alright then, because I found out in my research that this plan was also a failure, and had a lot of controversy.

PC: I don't know if I would call this plan a failure. I guess there was not enough confidence because it led to the other plan UNOP, I think people thought that it should integrate all the city and not only the flooded areas. But Lambert plan and UNOP both served their purposes in being able to get rebuilding federal aid. Both plans recommended projects that the federal government could finance.

AR: I was under the impression that the following plans were somehow learning from the unsatisfactory angles of the precedent ones, that the UNOP plan was somehow integrating all the satisfactory aspects and removing the inadequate ones of the precedent plans, is this accurate?

PC: I don't know that I can say with certainty either way because you know, you would think that we would be more involved in it in the planning commission, but after Hurricane Katrina, we experienced a 2/3rd staff layoffs so we were working on our own projects. And we were only able to play a limited role in the planning so, I am just one person and I don't remember all the

details from 2006. So I don't know for sure what UNOP did.

AR: Yes I understand, it was a long time ago, you can't for sure remember everything. The other question I was asking myself was, those plans were recovery plan, so I was wondering, according to you, what is it that makes a recovery plan effective? Is it by integrating the community, or the given funds.

PC: I think it's part the community support, part the government support. Sort of adapting the plans to some sort of approval. For the recovery plan, what you want is money.

AR: But all the plans, BNOBC, UNOP etc were funded by the government?

PC: I think so or some foundation.

AR: Okay, so you have many actors that are involved in the planning?

PC: Yes

AR: Who are the actors that participate generally in those recovery plans?

PC: Well, the thought that the city was at risk, not being rebuilt, or the neighbourhood could suffer long term consequences, led to a rebirth of community activism. Before Hurricane Katrina there wasn't nearly as much community activism. It really started it at a whole new level, it has continued to be much stronger than what it was before. A part of that, technology could get word out easily to make community participation easier. But so to me, having that community support is... remind me the question haha?

AR: Who are the actors that participate generally in those recovery plans?

PC: Okay yeah, so there were the people, and then there is, you know whatever were in the politics at the time and then the consultants. There were a lot of different consultants. Unop had a bunch of different consultants that used the planning districts and the city was divided up by the planning district and each plan was by a planning district and had a different consultant. Lambert's plan was all by the same consultant. The consultants were important, and some of the most prestigious national planning

and consulting firms were involved in those plans but they always had local firms involved as well. So I think that industry urban planning and related fields were also really important, but city planning is only a small percentage of the planning industry or government planners are only a small percent of the United States. For some major projects you always need an outside consultant.

AR: Okay, just to make sure, for the UNOP plan, every consultant had a zone that they would work on?

PC: Yes, yes, before all that, we already had city planning commissioners working on the master plan so we already had divided the city into planning districts. They are the same planning districts we use today. And so because it already existed it was an easy way to divide the city and create a plan.

AR: But for example if you divided up the city in different districts, then how would it ensure a good cohesion between all of the different districts if we work on it separately?

PC: Humm so it's a good question, I think they were probably a lot of the same goals across the different districts, so it's probably the community participation that was sort of the unifying element because you know, everybody, citizens of the city had the same goals to see their own neighbourhood rebuilt, ensure that the system were safe in the future, learn how to live with water, deal with stormwater, more generally and see their institution rebuilt so I would say that was probably the unifying element. Also they would have been, all these different plans would have come to the planning commission, for just hearing and a general stamp of approval. It wasn't the kind of plan that we would say change this change that, we just accept it and move on to the next step of rebuilding it.

AR: Then what about the Blakely plan, it was established after these plans, is there any links with the other 3 plans? Indeed, through my research I was under the impression that the reconstruction of New Orleans was planned mainly by these 3 plans and UNOP was the one getting approved. So that is why I am wondering about the role of Blakely plan? Is it an independant plan? What is its function?

PC: I don't remember a specific plan by Blakely, he was hired to manage the rebuilding projects.

AR: For me the UNOP plan was a recovery plan so then I could not understand the use of another recovery plan, such as the Blakely plan and I saw that it was focused on the reconstruction of 17 zones and it also focuses on the classification of zones in 3 parts, rebuild, redevelop and renew. But I did not understand why you need another recovery plan?

PC: I am remembering more now, those 3 categories you mentioned. Humm I don't think that, I don't think I would even call them a plan, I think it might have been more of an implementation strategy. I would also add that people thought that Blakely himself was a failure. He said some ridiculous things that really upset the citizens. He said, this is the one I remember, he said, they would go riot if they elected a white man.

AR: I also agree with you when you say that it is more an implementation strategy. That is why the following question: all the plans that arrived after the UNOP plan were implementation strategies?

PC: What plan do you mean?

AR: Like Blakely plan, the non plan of the government, the re-inventing the crescent riverfront plan, also the masterplan for New Orleans 2030.

PC: Hum, well for example, the reinventing crescent riverfront plan, that was a plan that used recovery money to build that project, so yes that was an implementation plan, but the city master plan that is more a long term vision of the city and it became the bases for our new zoning.

AR: Okay, so the master plan was definitely not a recovery plan.

PC: Right it was paid with recovery money, but not a recovery plan. It was just something that we felt was needed. It covered all topics. But at the same time a lot of ideas were based on what happened during hurricane Katrina, so a lot of it is focusing on creating a water storm management hardening the city against storm but more of a long term vision.

AR: So in this plan is there also the idea of New Orleans becoming a more of a resilient city?

PC: Yes.

AR: Do you think that the levees are the solution to protect the city from disasters such as Hurricane Katrina? Or you can return to a natural protection such as wetlands?

PC: I mean, I don't think there are enough wetlands that could protect us from hurricanes. Within these levees and floodwalls we are also creating a storm water management, less paved surfaces, or permeable paving. In a city called gentilly they took a lot of vacant lots and created bioswales with native plants that absorb water. There are more landscaping requirements in the new zoning. You also have to build houses higher than what they did before. So, I think they would have a, wouldn't call it a redundant system, it's not that we don't try to rebuild the wetlands areas too but that is such a big job that we have to do.

AR: I have this impression that you must really have a good balance between the natural and the technical protection?

PC: Yeah but with the wetlands that is hard, I mean outside of New Orleans there is not much we can do about it, I mean we can fund it ourselves. They do have projects that they are trying to create wetlands, along the Mississippi river but at the same time we are still losing land because, I mean, the only way to not do that would be to take down all the levees along the river and people would end up having to move. The river used to deposit all that sediment all over a huge area, now we have to drench the river. Sometimes they use that dirt to create new lands. There is something in plan right now, relative to that that is controversial. Some people think it might well..., create some wetland but also harm some of the..., certain types of wildlife.

AR: Yeah and plus some buildings were constructed on old wetland, that is why some parts are more easily flooded than others.

PC: Yeah those areas get hit by hurricanes all the time but they keep getting rebuilt.

AR: The easiest way of planning would be to have a radical response, relocate people that it's impossible because it can create rebellion.

PC: That's it, there is always politics.

AR: Another question would be, according to you, when is it, we stop referring to plans after Katrina as recovery plans?

PC: I don't know but we have stopped (laughing). I think we are all worried about the future.

AR: I was also wondering, are the actors involved in the planning process of New Orleans Post Katrina mostly national actors or international? By international actors, I mean international researchers and experts on the phenomenon of the rise of water or the post traumatic urbanism, that would possibly give their opinion on this matter, and the solutions that they advocate for?

PC: At this point, I think it's more the local people feel they understand what needs to be done. There are still organisations like New Orleans Water Collaborative that are more focused on stormwater. But I haven't in a while heard about international experts coming to give advice.

AR: In a while, so you must have heard before?

PC: Yeah I guess the Dutch Dialogues, 15 years ago or so. And I am sure it still happens but we have advocates of organisations, you know locally, that look at the environment, they are probably more in touch with those experts than we are, and then we listen to them.

AR: It's really interesting, I need to focus more on the dutch dialogues then. It would really help me for my thesis.

PC: If you want I can give you the name of the guy who participated in the Dutch Dialogues, it's David Waggoner.

AR: Oh that is really helpful thank you! So I think it will be all, thank you for answering my questions. It's a huge help for my thesis.

PC: Yeah yeah, my pleasure. I just sent you the name, I remember he was really involved in the dialogues, and he was one of the consultants that did the master plan, I hope he is still in practice.

AR: Thank you so much!

# RETRANSCRIPTION

Extrait d'entretien Julie Hernandez

Elle a soutenu sa thèse sur la reconstruction de la Nouvelle-Orléans après le passage de l'ouragan Katrina et sur le rôle de la mobilisation civique dans le processus de résilience urbaine. Elle a publié plusieurs chapitres et articles sur les aspects environnementaux, sociaux et culturels de la reconstruction de la Nouvelle-Orléans dans les revues *Noroi*, *L'Espace Géographique* et *Espaces Temps*.

11h à Nantes 11/07/2022 (30min)

Ackbaree Rumjaun (AR)

Julie Hernandez (JH)

AR: Bonjour, je vous remercie de m'accorder cet entretien. J'ai pu lire votre article de recherche qui s'intitule *The Long Way Home*, j'ai eu la chance de tomber sur votre travail, dont votre méthodologie et vos réflexions sont très intéressantes. D'ailleurs vous mentionnez une initiative que vous appelez "maisons ressources" qui sont des centres communautaires?

JH: Oui et d'ailleurs cet article sert de base à la 3e partie de ma thèse qui est beaucoup plus élaborée. Et ou euh, il y a 300 pages de plus et qui montre en fait l'histoire des maisons ressources et le capital de reconstruction qui est une notion de sociologie et qui n'est pas une notion économique. C'est basé sur le capital immigrant. Et euh cette partie là qui est au début la reconstruction par le bas, bon j'étais un peu enthousiaste la dessus, mais en fait l'essentiel de ma thèse montre que ça a aggravé les inégalités sociales et les inégalités économiques.

## **Les maisons ressources comme une illustration des inégalités sociales et économiques**

Parce que les maisons ressources en fait il n'y a que les riches qui peuvent en avoir. Des associations de quartier qui fonctionnent et qui peuvent donner un petit peu d'appuis au niveau de la mairie sur des décisions de reconstruction qui vont dans votre sens: il n'y a que les riches qui peuvent en avoir. Et de fait la reconstruction par le bas à la Nouvelle Orléans a gravement aggravé, sorry pour le

pléonisme, inégalités sociales et économiques. Et donc l'essentiel de ma démonstration de thèse c'est de montrer que cette idée de participation citoyenne est très jolie vue de loin mais de près elle a des externalités négatives.

AR: Ah okay, parce que j'avais vu en fait que dans votre article de recherche, à la fin vous parlez des limites et que c'était plus comme, les maisons ressources se refermaient sur elles-mêmes et que ça créaient, enfin vous n'avez pas utilisé ce terme de gated-communities mais est-ce que c'était bien ce phénomène qui avait lieu.

JH: Oui ouï! C'est complètement ça! Il y a eu une bunkerisation de certains quartiers euh et puis très largement, un des plus gros problèmes de la reconstruction c'est que la ville a été vu comme, en anglais on dit "a zero ... game" à jeu à ... nul, CAD que si nous on gagne, il faut qu'il y en ai d'autres qui perdent. D'autres ne peuvent pas gagner parce que ça va nous faire perdre. Et en fait au lieu de penser la ville comme un ensemble, les gens n'ont pas vu beaucoup plus loin que les limites de leur quartiers, et ont utilisé le capital de reconstruction dans leurs quartiers qui a été accumulé beaucoup plus facilement dans les quartiers riches pour bunkeriser leur quartiers, il y a pas de murs mais c'est de fait "un gated-communities"

AR: Et par rapport aux maisons ressources, c'était quoi exactement les réalisations concrètes de ces initiatives.

JH: Oh c'est très anecdotique, parce que d'abord c'est aussi ça, il y a beaucoup de travail qui est venu après l'article. L'essentiel de ce processus c'était de parler des associations de quartier qui sont vraiment l'unité opérationnelle dans les villes américaines. Et euh dans les réalisations concrètes, ça va de la coordination, alors quand on dit ressources c'est simplement l'accès à Internet, l'accès à un avocat, pour comprendre comment les remboursements des assurances fonctionnent, c'est l'accès à des outils pour déblayer votre jardin. Il y a des choses très concrètes comme ça. Et puis il y a eu également, l'aspect politique, dans le sens où certaines associations de quartiers ont pu

faire pression sur la ville voir sur le gouvernement fédéral pour avoir des décisions qui allaient dans le sens de ce qu'ils préféraient.

AR: D'accord donc il n'y avait pas vraiment une reconstruction directe de la ville, c'était plus indirecte.

### **Une reconstruction non planifiée**

JH: Bah ça dépend ce qu'on appelle indirecte, mais de fait la reconstruction n'a pas été l'objet d'un plan. Aucun de ces plans n'a jamais été mis en œuvre. Tout était fait de manière organique et comme tout était fait de manière organique, vaut mieux être riche et en bonne santé au départ, ça aide, et donc c'est en ce sens que, déjà si vous étiez pauvre avant vous l'étiez plus après, et vous aviez encore moins de chance de reconstruire. Vous vous retrouviez dans des situations encore pire que pendant Katrina.

AR: Dans ma recherche je me suis aussi concentré sur une partie où on traitait de la planification urbaine, il y a eu plusieurs plans qui ont été mis en place mais qui ont échoué et donc à la fin, c'est le plan UNOP qui a pu.. Euh on s'est basé sur l'UNOP pour reconstruire la ville. Je voulais savoir, est-ce que ces initiatives avaient un lien avec ces planifications, ou bien c'étaient des éléments distincts?

### **Le lien entre ces reconstructions informelles et les planifications par l'Etat.**

JH: Alors, il y a un lien très très direct, je vais la faire courte. Juste avant en automne, il y a eu une commission qui s'appelle Bring Back New Orleans, (BNOB) par le maire, aujourd'hui en prison, mais euhh le produit de cette réunion donc le BNOB plan, est sorti et a été présenté en décembre 2005 et dans ce plan, à la page 73, sous parcs et nature, il y avait une carte qui disait voilà, dans certains quartiers, si les gens reviennent pas, peut-être on peut envisager de consolider la population sur le 'Higher ground' et peut-être qu'on peut créer des parcs. Les endroits proposés étaient encerclés en pointillés. Et le lendemain matin, le journal local, a reproduit cette même carte, sauf

qu'au lieu de reproduire ces pointillés, ils ont mis des gros cercles verts opaques, qu'on appelle la "Green Dot map" et les gens ont pété un câble parce que dans leur tête c'était " mon quartier va devenir un parc" on va dire qui a déclenché l'insurrection civique. Donc il y a bien un lien direct entre cette première initiative qui n'a jamais été mise en place et l'insurrection civique. Ensuite il y a 3 ou 4 rounds de planifications. Dans la deuxième partie de ma thèse je l'ai traité plus en détail et puis au bout d'un moment on en est revenu à ... on ne planifie pas des villes dans l'urgence, et UNOP c'est le plan de la ville, c'est le plan directeur de la ville, qui a toujours été en vigueur et c'est en fait face à une catastrophe, ce qu'on met en œuvre ce sont des stratégies de planifications tout à fait normales. On ne planifie pas dans l'exceptionnel. Ça n'existe pas.

AR: Et donc ça s'est arrêté à l'UNOP, et il y a eu des plans qui se sont ajoutés à l'UNOP c'est ça?

JH: Il y en a eu avant au fait, il y a eu un plan qui s'était fait sur la base d'autres petits plans de quartiers. On a essayé de mettre tout ça ensemble et au fait ça ne marchait pas parce que le quartier voulait tout pour eux. Mais c'est surtout une chose qui est importante à garder en tête, c'est que les capacités de planifications de villes, généralement les capacités de planifications territoriales, nous on a l'habitude à l'aménagement du territoire, aux Etats-Unis ça n'existe quasiment pas. Les Etats, les pouvoirs politiques, les villes, ont très très peu de pouvoir pour imposer quoi que ce soit. Et donc si en France, on est dans une zone à risque, l'Etat peut racheter votre maison, et vous dire aller reconstruire ailleurs. Ca aux Etats Unis ça n'existe quasiment pas. Certainement pas dans un état du sud!

AR: Je voulais savoir aussi si vous aviez entendu parler des Dutch Dialogues.

### **Les dialogues néerlandais**

JH: J'y étais. Les hollandais sont arrivés, ils se sont marrés. Ils ont explosé de rire en disant vous êtes complètement cinglés. Après il faut aussi voir que



sur, la preuve que ça pas amené à grand chose, c'était vraiment des dialogues d'experts. Et il y a eu un moment immédiatement après l'ouragan ou il y a eu énormément de réflexions sur comment est-ce qu'on construit des villes intelligentes, et comment est-ce qu'on construit des villes durables. Mais de fait, en faisant ça, ça revient à ce que je disais. On ne planifie pas dans l'exceptionnel et face à une catastrophe, les gens construisent de mémoire et ce n'est pas le moment de leur dire que l'on va faire une ville durable. Donc les dutch dialogues, ça a essentiellement été des experts néerlandais qui sont venu, qui ont discuté, avec l'Etat, avec la ville. Il y a eu quelques contributions techniques, parce que on a quand même des systèmes de digues, des systèmes de portes qui se ferment sur les canaux principaux, qui sont beaucoup mieux qu'avant et ça c'est en parti parce que on a eu des experts en ingénierie mais en soit du point de vue de la technique, mais du point de vue de la planification ça n'a rien changé.

[...]

JH: Ouais, ouais, on a ... la survie de la ville dépend d'ingénieurs pas de planificateurs.

AR: Ah bon? D'accord, c'est vraiment quelque chose que je questionne dans mon mémoire. Mais à part les hollandais, il y a eu d'autres experts internationaux, locaux.

JH: Locaux oui, parce que c'est quand même, il y a pas mal de départements avec des ingénieurs environnementaux, de sciences environnementales tout simplement, c'est une partie des EU, depuis très longtemps se bat contre le réchauffement climatique, sont des problématiques qu'on a depuis très très longtemps. La problématique de l'inondation, elle est née en même temps que la ville. La première chose qu'on a construit, ce n'est pas une maison c'est une digue. Donc oui il y a beaucoup d'experts locaux, mais le problème c'est que l'expertise locale se base sur les temporalités de changements climatiques qui sont très longues et qui ne sont pas du tout celles pour lesquelles les politiciens sont élus ni les gens prennent leurs décisions à l'heure actuelle. Même moi c'est pas une chose que j'y pense. Oui les ouragans j'y pense par rapport à l'assurance, mais encore une fois l'assurance c'est l'ingénierie économique. Ce n'est pas de la résilience. C'est encore une solution technique qui vient après l'ouragan qu'une solu-

tion de planification.

AR: Et donc, il y a bien eu uniquement les hollandais qui sont venus au Dutch Dialogues et pas d'autres experts internationaux?

JH: Non pas que je sache. De temps en temps des personnes sont invitées et viennent voir ce que l'on fait pour apprendre mais de toute façon les réelles solutions de planification sont politiquement impossibles à mettre en œuvre.

AR: Mais quand vous dites que des personnes viennent à la NO pour apprendre des euh..

JH: Erreurs?

AR: Des erreurs c'est ça, ah okay, parce que c'était aussi un point que je cherchais et je ne trouvais pas vraiment d'exemples concrets de personnes qui venaient s'inspirer, pas s'inspirer mais apprendre des erreurs de la reconstruction de la ville.

JH: Il ya euh.. mais après c'étaient des visites ponctuelles, oui on a vu quelques ministres de l'environnement français, mais ce n'est pas dans le cadre de grandes missions. Les dutch dialogues on en a fait tout un truc, se dire "Oh on va apprendre grâce aux hollandais" mais d'abord les hollandais ne se tapent pas d'ouragans toutes les 5 minutes donc c'est aussi un peu différent comme façon de gérer leurs espaces. Et puis, tout le monde en a parlé, c'est l'occasion unique de faire des trucs durables, mais ça c'était, l'occasion de refaire des trucs durables elle a été fait par des gens qui étaient installés confortablement dans des bureaux à Washington, ou au Texas, et pas par des gens qui étaient dans leurs maisons sans toits, sans électricité, qui essayait de se reconstruire et sauver leur photos de famille. Et c'est ces gens dans leurs maisons qui votent! Et ils ne votent pas pour des experts assis dans leurs bureaux, ils votent pour des hommes politiques. C'est pas un hasard la maire actuelle de la NO, c'est une ancienne présidente d'une association de quartier pendant Katrina, elle est devenue célèbre en ce moment.

AR: Mais en fait je viens de me poser une question, vous dites que c'est les riches qui mettaient en place les maisons ressourcées, mais j'ai pas envie d'utiliser le mot pauvre, mais est ce que les pauvres avaient eux une initiative participative qu'ils ont mis en place.

JH: Alors, il y a des associations de quartier dans les quartiers qui sont pauvres, il y a aussi quelque chose d'un peu spécifique à la NO qui est que c'est une des villes avec le plus fort taux de natalité. CAD, il y avait, 70% des gens qui vivaient à la NO était né à la NO ou la Louisiane du moins. Ce qui est très rare aux EU. En Louisiane, d'une part les gens ne sortent pas beaucoup de chez eux, de l'autre comme c'est pas très attractif, économiquement etc etc, il y a très peu de brassages. Ce qui veut dire qu'à la NO, les gens ont l'entière part de leur famille, qui habite dans le quartier. Et ça en soit c'est du lien social, ce sont des ressources

aussi. Et ça explique pourquoi des gens sont revenus dans le quartier qui était objectivement en pire état qu'avant l'ouragan mais parce que leur ressource à eux qui était leur famille, était là. Si vous lisez il y a un auteur américain qui s'appelle Manuel Portes, qui distingue le capital social, pour survivre et le capital social pour avancer. Le capital social pour avancer, c'est ce qui permet d'avoir un contact avec un architecte qui va avoir un contact avec la ville, qui va avoir un contact avec ceci cela. Et dans les quartiers pauvres c'est plus un capital social pour survivre.

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES  
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

# RETRANSCRIPTION

Extrait d'entretien Dale Morris et David Waggoner

*Morris, directeur de la gestion de l'eau du gouvernement néerlandais à la Nouvelle Orléans et Waggoner, président de l'agence d'architecture « Waggoner and Ball ». (Initiateurs des Dialogues néerlandais)*

*21h à Nantes 21/10/2022 (60min)*

*Dale Morris (DM)*

*David Waggoner (DW)*

*Ackbaree Rumjaun (AR)*

[...]

DM: Yeah, so the background of this is David. So, it's Senator Mary Landrieu's. The US senator from Louisiana had been working. We've been working with her on post Katrina recovery. She led a large group of decision key stakeholders to the Netherlands on a trip to see how the Dutch deal with flood risk mitigation and disaster recovery and David was on that trip and we learned, he learned some things about the Dutch approach to integrate water management. And then a year and a half later he sort of said, hey, this isn't working so well in New Orleans after Katrina, can you all help? And that began. That's how the Dutch dialogues began between David and myself.

[...]

**Une initiative qui met en route une culture de sensibilisation influencée par des savoirs-faire néerlandais**

DM: And then I would just. Fast forward that got a lot of people excited. These guys are on to something. You know the Dutch and David, right? They're on to something and so we. To try to figure out Could be or should we do more? Of these and we did. We have a relationship at that point with the American Planning Association, so that National Planning Association for the United States, right? And they had been part of the first big design thread, and they said let's do another Dutch dialogues in advance of the National

Planning Conference in 2010. So, we did one of those. And that in turn was very successful and led to some very, very provocative and well accepted recommendations. And that was eventually in time turned into the beginning of what's called the New Orleans Urban Water Plan, which David's team put together. So, this is a series of moments we were trying to bring Dutch mindset of integration of water management and design together with the New Orleans environment and the New Orleans need. So that's how this sort of took shape in that sense, David what would you add?

DW: I would add that there were other Americans because in the post disaster environment many people in America were interested in what could happen. So, there was benefits in New Orleans, benefits to America because others were involved, this creative thinking. And so, they may have come from Philadelphia or Boston, California, but they were coming into a problem in New Orleans. So, it wasn't just New Orleanians, and it wasn't just Dutch. It was pretty much a faculty level effort. It was not a student effort. High level experience and a lot of positive thinking. Maybe in some cases, you know, as they have said the governances is different than all of that. But the physics aren't that different. And I think some of the realities that we would put off is still gonna be there, which is why the reliance on the work is still pressing because the water doesn't change. So anyway, it's a, it's a, it's a long-term effort. It's spread itself; I think if you look back and you understand that for people coming from elsewhere, they were also going back to elsewhere. Pushing this message out. Sorry it's been hell this last two hours, but anyway but it's, you know, it's a productive, it's still productive. It's a good way to think. And it's grounded in some strong principles.

AR: Okay! But I was, I'm I still don't really understand how you manage to, through the Dutch approach to water, to integrate it in New Orleans, which is, which has a geography, a different geography, different climate, different governance, I still don't understand how exactly you managed to

integrate, to merge those two approaches together.

**Un mélange de deux états-d'esprits, de deux approches et non une application directe du système Néerlandais à la Nouvelle-Orléans: Une approche "sur-mesure".**

DM: It wasn't a transfer of here of the Dutch coming to New Orleans to tell you what to do. That was exactly what we did not do. So, I'm American, but I worked for the Dutch for years. The Dutch are very good at what they do. But they will often come in and assume that what they're doing in the Netherlands is, if so, facto relevant in your location, right? Or whatever that was. And because New Orleans had just experienced Katrina and the Dutch had experienced their national disaster in 1953. And all the things that came after that.

The Dutch felt, empathy towards New Orleans, although we couldn't have, was for the Dutch to come in and say you need to do it in our way. What we did is they hand selected individuals from the Netherlands who we thought were open to understanding the New Orleans conditions, so that we could then take their concepts, not their specific projects, but their concepts and apply that and then also show them the limitations of the of the US system in our government system. It's federalism, federal, state, local issues we have and the and the different authorities that each level of government has that makes sense. So, the Dutch are pretty efficient in how they spend a dollar on flood risk mitigation because they have this top-down level of government, they have this top-down governance right and in the US, we don't have that. So that makes the efficiency of investment less evident as you approach things in the US. So, we had to make sure that the Dutch understood that because we still have Dutch friends who say, well, you just need to do this. Well, yeah, we wish, we wish we could, right? But we can't because we have a constitution, and we have these silos of government that you don't have in Netherlands. So, it is bringing those things together. And again, it was knitting, knitting together the various levels of expertise in the New Orleans case, into the New Orleans context, right, or the physical system context that you know is exposed in New Orleans, right. So that's mean it wasn't the Dutch coming in and telling the New Orleanians what to do and it wasn't the New Orleanians saying come fix us, it was a, it was a very specific tailored approach. [14:53]

AR: Oh okay!

DW: I spent a year and a half going to the Netherlands sometimes to try to find people who have willingness to participate in the right mind of nothing only from getting there, right. So, it was a, it was a period before there was any, there was a period of self-selection by then, some narrow by us about who would participate. And there was a curation, then of how attributes would match up. Alternately, you know you're working in a particular place and New Orleans has its own dining, a 300-year-old City, a lot of history. A lot of legacy. Inertia in some cases, but it was broken after the event after the storm. So. It was not possible for New Orleans to understand it has to change than it is after we said so, it doesn't flood so often. So, this post disaster environment getting people to think outside their comfort zone is easier?

**La catastrophe comme une transition**

You know, so the necessity of what we said is not different, but it's less pressing and people think now would be nice to do that instead of it's necessary for that. So, it's, it's also, there's a time dimension there, there's a historic dimension there. This is an opportunity in that condition. Disaster that starts to heal over and disappears in terms of opportunity.

You know if you're doing this in Charleston and it's not as urgent, it's urgent when you see water in the street. Sunny days that maybe as urgent, so change doesn't come easily. Money is spent. People don't have unlimited money. So, choosing to change the way you invest, choosing to put your money into this, versus that, those things are all part of the conditional. Getting recommendations implemented. So anyway, the ambition of the Dutch Dialogues was not to do workshops. The ambition of the Dutch Dialogues was to change the landscape. The ambition to change the landscape is more primary than the ambition to change the governance. But all things have to happen, right? It's just that we concentrated on the physical system. What would make sense in the physical terms?

AR: But when you when you say that the ambitions of the Dutch dialogue were to change the landscape, did the Dutch dialogues succeed to do that?

DW: Not at the rate that it needs to. But yes, to some extent it's also changing the population in their understanding of terms and understanding of where they live, but in terms of implementation of

adaptations at the scale they're needed at the time frame we need to be doing it. It's still not here.

AR: Oh okay!

DW: You know, we do small things. We're doing nothing. There's a paradigm of investment no matter where you are. You spend your money on food, clothing, spend your money housing, clothing suddenly after buying a car, change your paradigm once. Paradigm for managing the situation was set to stop pumps and pipes getting, rid of water and we were trying to change that about storing it making use of it. Building it into the place.

All that part of the paradigm, people get, but as a residual about the old system, investing in the old system so you're never able to abandon something completely. [...]

## **2) La reproductibilité des savoirs-faires et connaissances dans plusieurs États aux États-Unis.**

DM: Right. So just so David mentioned, so you're looking at the Dutch dialogues in New Orleans right. But there were other communities that approached us to do Dutch dialogues in those other communities. And we didn't sort of mini versions in a few places, right? And then David has used the model in his own specific work and some other places. So, so the so the Dutch dialogue started is this thing in New Orleans, but it is, it had a deeper, it's a deeper impact a lot of other places. As David said in Dutch dialogues in New Orleans, there were national experts from the US, came to work in New Orleans with us and then they went back, right. They went back to their own places and took some of these ideas.

In 2009 or 10 and 2013 or 14, the American Planning Association International conference had had a track called "Planning and Water" and David and I helped to flashing that out with them, so now all the planners in the US were starting to get this idea of, you know, wait, how do you plan with water and climate change?

### **Une pensée collaborative de la ville résiliente, concours régionaux, médiatisation de pensées novatrices dans d'autres états.**

And then we did the Dutch dialogues in Hampton Roads, Virginia, which most people don't know

where that is, but it is, it's in the southern part of the Chesapeake Bay. You know a lot, 3 million people there in the region. The largest naval base in the world, so pretty important from a strategic critical asset.

So, we did one there and then when Superstorm Sandy hit New York, people were interested in like what is what has New Orleans been doing since Katrina with their post disaster planning? And by coincidence or whatever, the Dutch Government and the US government with the state of New York and the City of New York, there was a Dutchman who came over to work for the US government in this, and some of the key planning approaches in New York after Sandy, were sort of drawn from the Dutch dialogues approach, so Rebuild by design, if you would Google that, you'll see what that was and the National Disaster Resilience, Competition if you Google those things. There is a direct move, there's a lineage that starts in the Dutch dialogues and continues to those things.

And so, then we so, so you can see that in the work in these other cities. On this integration of planning and water, it is ongoing. You know it is, it is now part of the dialogue. It is part of the vernacular, right?

Dutch Dialogues, un investissement économique (implication de l'agence Waggoner & Ball)

And then we did one here in Charleston. Where I am now, and it has had a very Dutch Dialogues that we did here. In 2019, it's had a very large impact on the city. So, you know, Charleston was not devastated by a hurricane. Before we did the Dutch dialogues here, Charleston had experienced some flooding and was quite annoyed with the flooding. And so, they were open to these ideas that. I'm here because we're trying to implement some of the things that we recommended from the Dutch dialogues here in Charleston. So, there's more than just the Dutch dialogues in New Orleans, although that's where it starts.

AR: OK so in fact the Dutch dialogue spread in the United States and it's still, it's still actually happening nowadays.

DM: Well, we haven't done the Dutch Dialogues since 2019 and the first Dutch dialogues in New Orleans we thanked people for their time. You know, I was at the embassy, so we got some money from the Dutch Government to pay for the Dutch experts to come here and David thanked his friends and donated a lot of his firms' time to doing these things right so. The last Dutch Dialogues in 2019

in Charleston had some level of, we're gonna cover our costs, right? There was some level of that. Before that, were done on this sort of volunteer shoestring kind of basis because they were, they were needed.

And also, I think David and I both thought this is the right thing to do and maybe it'll turn into business maybe we'll turn into an investment and if that occurs then, then, then maybe it's worth it, right. So, and you can see David can talk about, the Hampton Roads, Virginia. The Dutch dialogue there you know they are doing some things; they are making investments based upon the Dutch dialogues. David firm is involved with all of that. Oh, yeah.

AR: You were talking also.

DM: Sorry, David? You're still on mute.

DW: Let her ask a question,

AR: As I was saying, you were talking about some recommendations you made to Charleston, but I wanted to know exactly if you remember, because I know it was long time ago, what really were the ideas that were obtained through this Dutch dialogue?

DW: The principles of physics don't change. You know, water goes down or you can move it up if you have money, but you have to manage it and it takes space. Charleston is an old city, but it has no storm surge protection. New Orleans has storm surge protection. So, it's a different mathematics, always different equations.

[...]

### **3) L'influence des Dutch Dialogues par rapport aux stratégies de planification de la Nouvelle Orléans Post-Katrina?**

DM: It sure did. So, after the 3rd Dutch dialogues in 2010, the state government and others funded the development of what's called The Greater New Orleans Urban water Plan, so you can look, you can Google that. That was done by, that that took the Dutch dialogues and moved it forward right, that all the recommendations from the Dutch dialogues, moved forward in the urban water plan recommendations and that was finished in 2013. And some of those, some of those things that those projects are being are being developed now just by this as quickly as we want, right. And then the

Greater New Orleans urban water plan became part of the NO resilience plan in 2015. And some of the things, OK, right. And then some of the things from the urban water plan became applications to a large grant and competition program called the National Disaster Resilience competition in 2016 and that \$120 million.

And so that's just not Orleans. The Dutch dialogues we did in Hampton Roads, Virginia and Norfolk, VA, that also won a \$120 million, and they're building projects, they're based upon the DD recommendations. So, there's a lot of stuff that has occurred from the DD for sure, it has changed a lot. Has it changed enough? No! We're, we're still as David talks about, we're still stuck with our historic infrastructure. And you can't ignore it, right, because it does provide some things, but we have to move beyond that and it is the moving beyond this is very expensive. Right. So that's the challenge that all U.S. cities have, many world cities have, is that how do you change your paradigm to live with water. And at the same time not ignore the existing infrastructure that, in one way or another, it enables you to stay there right now.

And New Orleans, or in Charleston, or in Norfolk, or in places in New York City or river or in Houston, because we did the Dutch dialogues if you looked at the Houston Resilience plan. You can Google it. There is a section of the resilience plan called Living with water and it's the work that. We did use it. So, there's a lot of things that the DD have yielded. But you can't ignore your existing infrastructure, so you have to do both. Right. And then the challenge is when you try to do both. We have these pipes and pumps, and we have this good heavy infrastructure. We just needed right, you know, necessary and sufficient. Right? So, some of this stuff is necessary, but it's not sufficient. And we're trying to talk about sufficiency in the face of climate change. So that that's the challenge. So, we have a lot, the DD had had a large impact. Was it sufficient for the challenge? I don't know if it's sufficient anywhere. Does any city, town, municipality, county, country in the world doing what it needs to confront or to address this challenge? No, there's not one that is doing this. You know, even in the Netherlands they're stuck sometimes with their existing infrastructure, and they are hampered or constrained by that infrastructure. So how do we climb up? It's really hard,

AR: Yes. Interesting. Because sometimes, because I read about sinking cities, and also because of the weight of the urbanization on the soil and that

nature the place the regional zones go deeper into the water. And also, with the rise of water that that flood the all the inhabitable areas. So that's also a question I'm working on my thesis.

DM: So, you have many, many, many, many cities around the world. So, these cities have developed on the water for a reason, right? Historical development, yeah. And we are still. We have used fill. Fill is made of solid as rock, fill, landfill soil that get added to it, it's subsidized compact and subsides. So, there's the problem, that you have normal soft soils, just normal sort of peat based soils, much of the Netherlands, part of the Louisiana, a lot of places part of Indonesia.

Those soft soils also compact, subside and then as soon as you start to take groundwater away from that. Cause the groundwater makes soil float and when you lower the groundwater level because you're pumping too much or you're extracting for water supply, water use, that accelerates the drying of those soils and then they compact further. So, you have these at least three different, distinct causes of societies or the sinking cities? And if you have a city like Jakarta that has risen upon groundwater for drinking water, it's not as if you can stop drinking water. So, what do you do about that, right? How do you make that transition. Cause every time they extract millions of gallons of water from groundwater to drink. They're not thirsty, but they're increasing their future flood risk. How do you manage that? Really hard.

AR: And sometimes I also read about cities that tried to... It's only a projectual idea. It's not really put in place but, I think it was Jakarta or some places in India that had the idea of leaving the city. Urbanize other places to make it more natural and stop densifying places. But it's a really radical idea and can't be done actually.

DM: It can't be done to the scale of the problem, yes, there's not enough money. So, we have these cities that have been around for 800 or 1000 years or in the US it's much less right, but you know 200 hundred years, right. There's too much existing capital you can't just pick up and leave. I mean this, these cities have been built up for hundreds of years. You just can't really say, well, next year we're gonna spend \$3 trillion to rebuild New York. We're not. It's not gonna happen, so. It's an idea that we need to retreat away from vulnerable areas. That's absolutely true, right? We do. But it's not like you can snap your fingers in a generation or two. Move. Yeah. It's just impossible. It's, it's. Yeah. It's just a I wish I had \$1,000,000 in my bank account. It's not gonna happen, you know.

[...]

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES  
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR



# ANALYSE DES PROCESSUS DE PLANIFICATIONS

## 1 Bring New Orleans Back Commission Plan (BNOBCP)

- Equipe d'aménagement par quartier
- Reconstruction axé sur les terrains les moins inondables
- Densifier la ville
- Les quartiers inondables remplacés par des parcs, zone marécageuses
- Moratoire de 4 mois sur le PC dans les quartiers à risque d'inondation importants
- Etude sur la possibilité ou pas des populations évacuées de retourner, si non alors le quartier est réduit en taille (Shrinkage) et ces quartiers convertis en zone marécageuse.
- Aucune consultation du public

Majorité évacuée ne retourne pas

Minorité retourne, contre le moratoire et veulent pas perdre leur propriété mais veulent reconstruire la ville

## 2 Le Plan Lamb

- Fondé en octobre 2006 par NO City Co
- Focalisé sur quartier par quartier
- Accent sur la sécurité humaine et le droit de l'habitant
- Accent sur les zones inondables
- Proposition patchwork (problématique de l'urbain)
- Pas assez de réunions pour prendre des décisions du public mais pas de financement.

## 4 Le Plan Blakely

- Focalisé sur la reconstruction de 17 zones de haute visibilité
- Zones qui sont des atouts afin d'attirer des investisseurs privés
- Classification des zones en 3: re-build, re-develop, re-new
- + grande acceptation du plan par le public
- Or peu de promesses sont tenus, les changements arrivent trop lentement

## 5 Le 'Non Plan' du gouvernement

- Démolition organisée et financée par FE
- Etat met en place une liste de propriété
- Consultant envoyé à analyser les biens à démolir
- s'assurer qu'ils ne figurent pas en tant que biens à démolir
- Entre Avril 2006 et Aout 2007, 3800 démolitions
- Beaucoup de protestations des habitants

## 7 Plan pour le 20e siècle, NO 2010

Master plan mandaté par la charte de la ville de NO et financé par la commission de planification de la ville  
 Guider la croissance de la ville jusqu'en 2030 et favoriser les infrastructures vertes et la résilience

bert

uncil

oit de retour

car fragmentation

s décisions, participation

3

### Plan d'une NO unifiée (The unified NO plan) (UNOP)

- Par Louisiana Recovery Authority
- Focalisé sur les zones inondables et non inondables
- Développe un réseau de communication (siteweb, médias, call center, reunion de quartier chaque weekend)
- Réparer les effets de la catastrophes et établir des mesures de prévention contre les futurs désastres
- Tout le monde a droit de retour
- Catégorisation en 3 zones --> scénarios de reconstruction
- 7 objectifs précis instaurés apres débats publics

ement fédéral

EMA

et bien à démolir

avant de les lister pour

le patrimoine

volitions

s

6

### Le Plan de Réinventer la rive (Reinventing the crescent riverfront plan)

- Accord avec le conseil des commissaires (adm américaine) du port de la NO, et le conseil des directeurs de la société de construction de la NO de valoriser les rives
- Retirer les quais inutilisés et construire des tours d'immeubles résidentiels afin d'attirer une population plus riche et augmenter les bases imposables
- Plan développé initialement par des archi, paysagistes, urbanistes
- Pb selon Lefebvre: urbanistes doivent pouvoir jongler entre les demandes des promoteurs immobiliers et l'autorité politique
- Approuvé en 2008, premières redéveloppement en 2011
- Controverses des habitants: Pq construire des tours?

030 -Master plan

STRATEGIES:

espaces de retention d'eau

élévation de structures

raffermissment des structures ayant subi des dommages

ores les fortes catastrophes

Des digues internes à la ville pour atténuer les dégats

restaurer et recréer des zones marécageuses

système de protection contre l'inondation comme un

système intégré unique et non comme de diverses

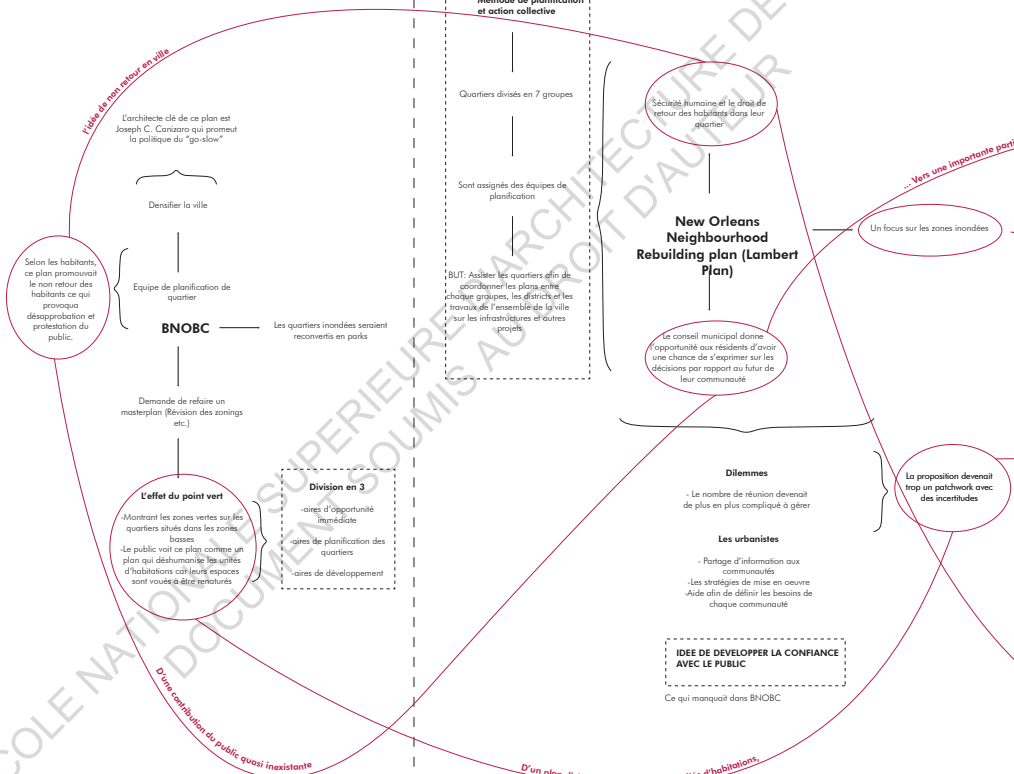
projets conçus de manière individuels

# ANALYSE DES PROCESSUS DE PLANIFICATIONS

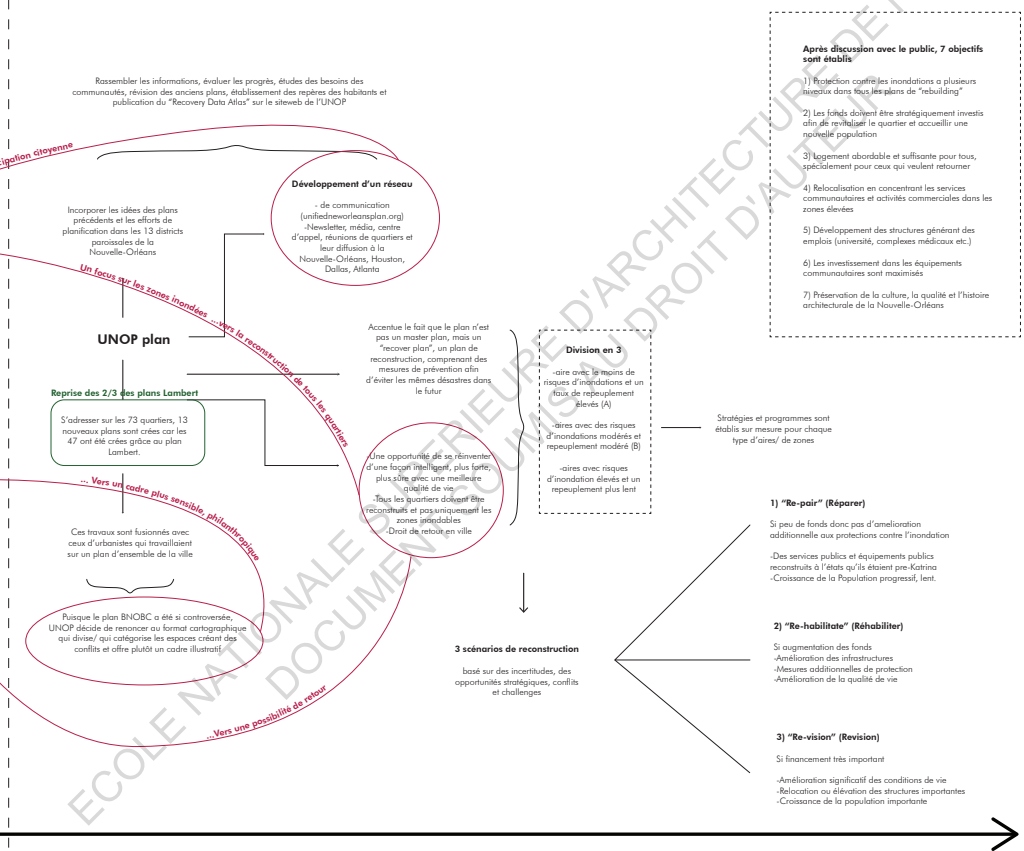
1

2

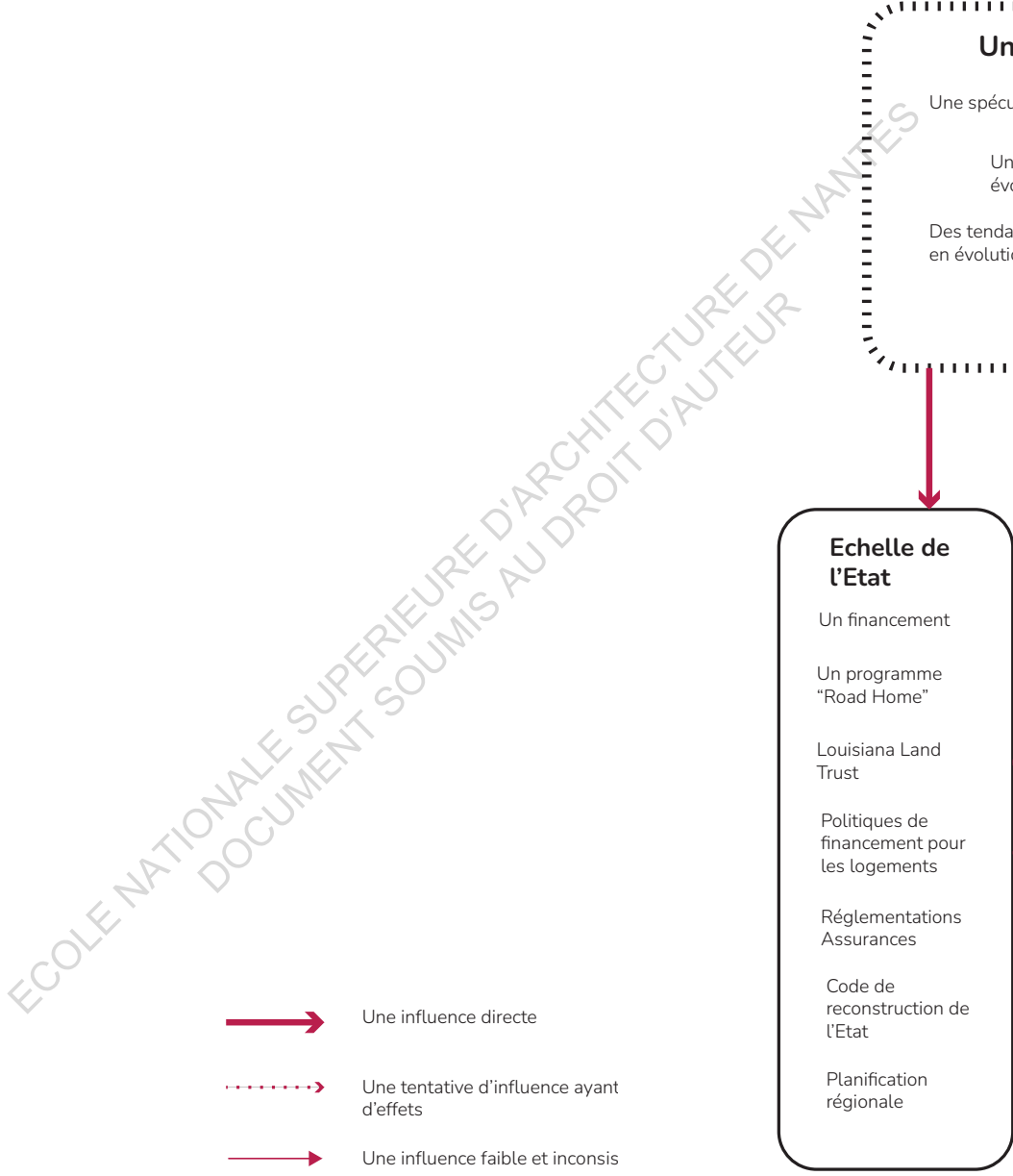
## Une culture de planification, un



# processus d'apprentissage... 3



# ANALYSE DES ACTEURS À DIFFÉRENTES ECHELLES



## contexte de planification politique, et économique

Planification foncière

Investissements privés et universitaires

Contexte politique et économique en évolution

Des rivalités entre les différentes tendances de reconstruction

Pressions démographique

Les efforts de reconstructions dans les paroisses et quartiers

Des demandes de logements en évolution

Efforts des différents états

### Echelle des quartiers

Prise de décision individuelle

Un capital social

Un capital de reconstruction

Une planification de quartiers

"Maison ressources"

Efforts et engagement de la communauté

### Echelle de la ville

Des zones à développer ciblées

Des décisions de démolitions

Politiques d'application des réglementations

Recommandations des autres villes

Les dynamiques politiques

Une planification de la ville

Des politiques de propriétés

# ANALYSE DE L'ENTRETIEN AVEC WAGGONNER ET MORRIS



néerlandaises dans un contexte Néo-orléanais

spécifique - Une culture de sensibilisation - Etat d'esprit en transition  
National Planning Conference

Les mentalités sont plus malléables,  
les recommandations des DD  
sont plus facilement acceptées.



Katrina

National Disaster Resilience  
Competition

Rebuild by design

Dutch Dialogues  
Hampton Roads Virginia  
Charleston  
Norfolk etc.

Une pensée collaborative  
Un processus en évolution  
Une initiative répliquable



Etats-Unis

La reproductibilité des savoirs-faires et connaissances dans plusieurs États  
aux États-Unis.

## Les « Dutch Dialogues »

Entretien avec Dale Morris et David Waggoner



ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES  
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES  
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

## **LA NOUVELLE ORLÉANS EN (RE) CONSTRUCTION POST KATRINA.**

29 août 2005. Un ouragan. Katrina. Des brèches dans les protections techniques. Des dévastations. Une ville inondée. Des citoyens sur les toits de leurs maisons demandant désespérément de l'aide en agitant des drapeaux. Des milliards de dollars de dommages et des milliers de morts.

Cet ouragan a été le révélateur de nombreuses problématiques et vulnérabilités présentes dans la ville : le système urbain, les infrastructures, les prises de décisions, la gestion de l'eau par les digues, pompes et le pouvoir collectif des citoyens. L'idée de réduire l'empreinte urbaine de la ville et sa représentation cartographique ont suscité le débat chez le public. Parole publique qui avant Katrina, était quasi inexistante.

Ainsi est-ce que cette prise de conscience de ce système urbain, social, politique défailant de la Nouvelle-Orléans engendra-t-elle une reconstruction de la ville à l'identique ou bien une reconstruction de la ville en prenant en compte les controverses déjà existantes avant la catastrophe ? Les citoyens auront-ils leur mot à dire face aux décisions de la gouvernance ? A l'issue de la catastrophe, la Nouvelle-Orléans deviendra-t-elle un modèle, une source d'apprentissage pour les autres villes ?

Trois axes permettront de guider ma réflexion: la dimension sociale et politique et la dimension urbaine avec la question des échelles (acteurs, espaces urbains)