

Battre en retraite après Sandy : le quartier d’Ocean Breeze à Staten Island

Liz Koslov

Traduit de l’anglais par Christina Mitrakos

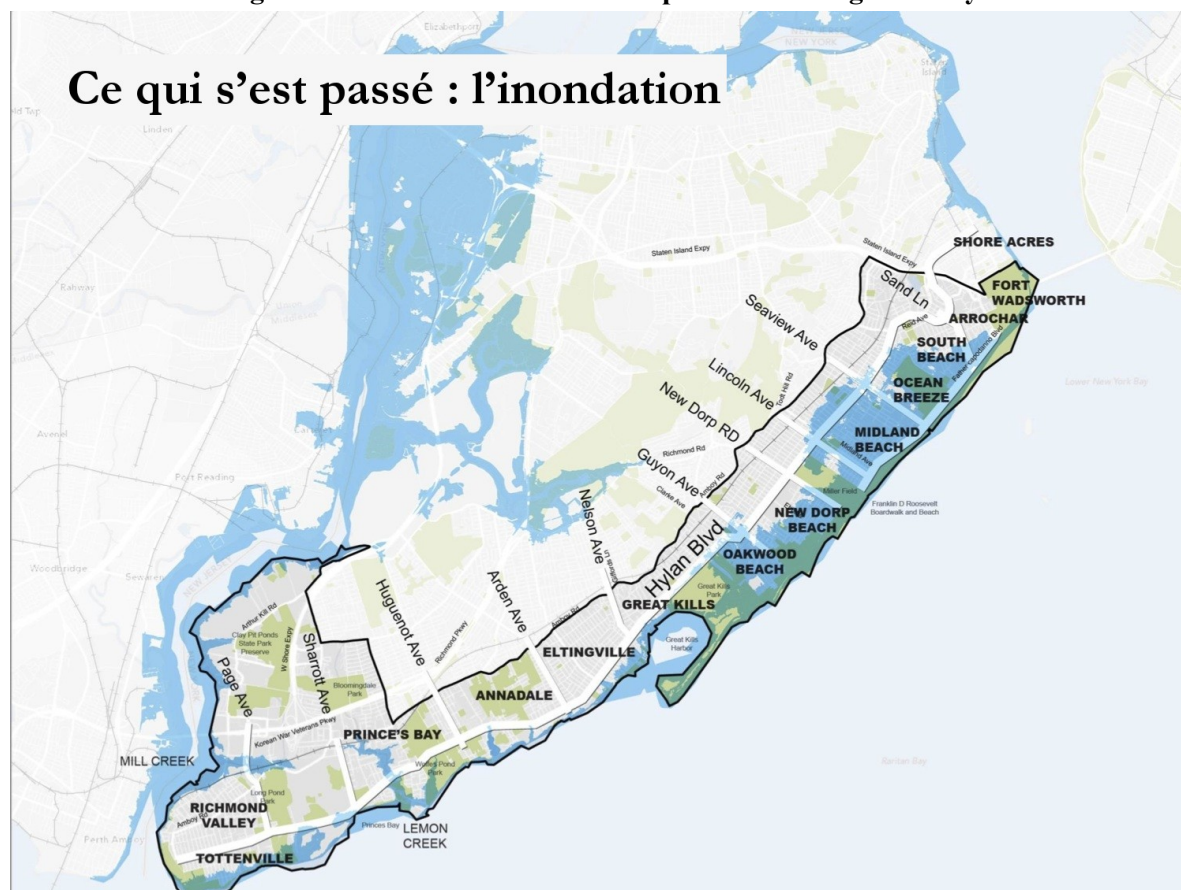
Le 29 octobre 2012, quand l’ouragan Sandy a ravagé la côte est des États-Unis, Staten Island, un district de la ville de New York, était en première ligne. Aujourd’hui, les résidents, directement exposés à l’océan, se mobilisent pour transformer leur quartier vulnérable en protection naturelle pour le reste de la ville.

C’est une journée douce et ensoleillée du début octobre 2013, presque un an après que l’ouragan Sandy a frappé la côte est des États-Unis. Alors que je descends Seaview Avenue, me frayant un chemin sur les trottoirs envahis de hautes herbes, je sens l’océan avant de le voir. Je tourne le coin de la rue et je vois trois personnes en train de disposer des pancartes peintes à la main autour d’une grande tente blanche. Les affiches les identifient comme l’« Ocean Breeze Buyout Committee », un des groupes menés par des résidents de Staten Island qui plaident contre la reconstruction de leurs quartiers de bord de mer. À la place, ils veulent que le gouvernement rachète leurs maisons, restaure les zones humides, et crée de grands espaces ouverts qui fourniraient une protection contre les orages à venir. Ils rencontrent l’opposition, non pas d’autres résidents qui veulent rester, mais de l’administration de la ville qui préfère reconstruire au lieu de se retirer de la côte. Chaque week-end, l’Ocean Breeze Buyout Committee installe une tente d’informations et encourage les passants à signer des lettres indiquant leur intérêt pour le rachat. La tente sert de lieu où les résidents peuvent se rassembler, se soutenir, et parler avec des journalistes et les élus locaux. Aujourd’hui, beaucoup de monde se rassemble rapidement. « Je ne veux pas revivre cela, un homme me dit, ajoutant : même si le rachat pour moi est un échec financier, je préférerais rendre la terre à la nature, pour que cela n’arrive pas à une autre famille dans vingt ou trente ans »¹.

À Staten Island, l’ouragan Sandy a fait vingt-trois morts. Deux d’entre eux habitaient le quartier d’Ocean Breeze (Frazier 2013). La population de Staten Island a été la plus touchée à New York (City of New York 2013, p. 10), et sa côte est a subi les niveaux d’eau les plus élevés jamais enregistrés (Blake *et al.* 2013, p. 9). Similaire aux autres quartiers côtiers, Ocean Breeze est un mélange de maisons en bandes plus récentes et de pavillons en bois plus anciens, qui rappellent son passé de communauté saisonnière de bord de plage. Les résidents sont principalement des propriétaires issus de classe ouvrière ou de classe moyenne. Beaucoup d’entre eux habitent le quartier depuis des années, et ont de la famille dans les environs. Les maisons sont flanquées d’un côté par l’océan Atlantique et de l’autre côté par des hautes herbes (phragmites), restes des zones humides de Staten Island. Ocean Breeze est séparé de l’océan par Father Capodanno Boulevard, une route construite au-dessus du niveau de la mer. Le soir de l’ouragan Sandy, alors que la marée montait, la houle a vite débordé le boulevard et inondé les rues basses immédiatement derrière. « Le bol » – le surnom donné au quartier par ses résidents – s’est rapidement rempli, ne laissant guère de temps pour s’échapper.

¹ Les entretiens de ce projet ont été menés dans le cadre du Superstorm Research Lab, un collectif de recherche coopérative. Pour en savoir plus, voir : www.superstormresearchlab.org.

Figure 1. Carte des zones inondées pendant l'ouragan Sandy



Les nuances de vert indiquent les zones humides et les parcs. Une ligne noire encercle les côtes est et sud de Staten Island, l'une des zones de planification du programme « NY Rising Community Reconstruction » de l'État de New York².

Se mobiliser pour partir: l'option de rachat par l'État

Quelques kilomètres plus bas que Ocean Breeze le long de la côte se trouve le quartier d'Oakwood Beach, où les propriétaires ont été les premiers à faire du *lobbying* auprès du gouvernement pour le rachat de leurs maisons frappées par l'ouragan Sandy. Les résidents d'Oakwood Beach étaient déjà organisés, ayant formé un « Flood Victims' Committee » (Comité des victimes d'inondation) qui avait milité pour une meilleure protection côtière après l'orage *nor'easter* (tempête du nordet³) dévastateur de 1992. En 1993, le Corps des ingénieurs de l'armée des États-Unis a promis de faire une étude qui n'a jamais vu le jour. En 2008, un feu de hautes herbes a détruit la berme qui restait, laissant la zone encore plus vulnérable aux inondations (Oakwood Beach Buyout Committee 2013). Dans les semaines suivant Sandy, les résidents ont organisé une réunion pour discuter de la reconstruction du quartier. Ils ont demandé à 200 participants s'ils soutiendraient un programme de rachat. La réponse a été favorablement quasi unanime.

L'Oakwood Beach Buyout Committee, récemment créé, a rapidement commencé à chercher des précédents de rachats dans d'autres zones à haut risque d'inondation. Ils ont assemblé un projet et ils l'ont promu devant les élus locaux, municipaux, et de l'État. En janvier 2013, leurs efforts ont été récompensés quand le gouverneur de l'État de New York Andrew Cuomo est venu à Staten Island et a annoncé son intention de « fournir les fonds pour racheter les maisons aux propriétaires qui ne

² Récupérée du site web du New York Storm Recovery Resources Center, URL : http://stormrecovery.ny.gov/sites/default/files/crp/community/documents/committee_meeting_2_-_presentation.pdf.

³ Dite également « tempête du cap Hatteras ».

veulent pas reconstruire et qui veulent déménager vers des terres plus élevées » (Governor's Press Office 2013). Oakwood Beach serait le site pilote, a déclaré Cuomo, parce que « le quartier s'est rassemblé de façon unie » (*Staten Island Advance* 2013). Le discours du gouverneur a légitimé les sentiments de vulnérabilité des résidents et a renforcé le désir d'organiser le soutien local pour ce programme au-delà d'Oakwood Beach. À la fin du mois de mars, plus de 2 500 résidents de l'État de New York avaient officiellement déclaré leur intérêt pour le rachat (NYS CDBG-DR 2013, p. 20).

Le rachat est un type de retraite planifiée de la côte, un processus qui entraîne le déménagement des bâtiments, des infrastructures et des populations loin des zones vulnérables aux effets du changement climatique tels que la montée du niveau de la mer, l'érosion côtière et les événements climatiques extrêmes. Dans le cadre du programme de rachat de l'État de New York, les terrains achetés par le gouvernement ne peuvent jamais être reconstruits. Ils seront entretenus comme espaces publics et zones tampons contre les inondations et les tempêtes côtières à venir. Les urbanistes avaient proposé une stratégie similaire à la Nouvelle-Orléans après l'ouragan Katrina, mais l'idée de ne pas reconstruire certaines zones de la ville a rencontré une forte opposition (Campanella 2011). Avec des centaines de milliers de résidents déplacés par Katrina, une grande partie du débat après l'ouragan tournait autour du droit au retour plutôt que d'un retrait planifié. Cependant, une approche de laissez-faire vis-à-vis de la reconstruction a laissé beaucoup de quartiers de la Nouvelle-Orléans souffrir de l'effet « *jack-o'-lantern* » (« citrouille-lanterne ») – un *patchwork* de maisons habitées, de bâtiments abandonnés et de terrains vagues (Maret et Amdal 2010). Pour éviter ce phénomène après Sandy, le programme volontaire de rachat de l'État de New York offre aux propriétaires non seulement une somme équivalente à la valeur de leurs maisons avant l'ouragan, mais aussi une prime supplémentaire à tous les habitants de zones cibles qui acceptent de déménager.

L'option reconstruction : « Build it Back »

Après l'annonce du plan de retrait du gouverneur Cuomo, le maire de New York, Michael Bloomberg, était « moins enthousiaste que l'État sur le programme de rachat » (Schuerman 2013). Le sénateur Charles Schumer était d'accord avec lui, déclarant : « Je préférerais que nous reconstruisions (...) plutôt que d'abandonner des grandes zones de New York » (Chaban 2013). En juin 2013, la ville avait rendu publique une contre-proposition appelée « Build it Back » (« Reconstruisons le quartier ») pour les propriétaires à l'exception d'Oakwood Beach, où le rachat par l'État était déjà en cours. Dans le cadre du programme de la ville, les propriétaires pouvaient faire une demande d'aide pour reconstruire sur place, ou s'ils voulaient déménager, pour une « acquisition en vue d'un réaménagement ». Contrairement au programme de l'État, dans lequel les rachats faisaient partie d'une stratégie générale de retraite planifiée, le projet de la ville laissait la possibilité à des personnes disposées à assumer le coût d'une reconstruction plus résistante aux inondations d'acquiescer les terrains.

Parce que Staten Island est sous la juridiction de la ville de New York, le programme Build it Back a pris le pas sur le programme de l'État. Des centaines de personnes qui avaient déjà rempli les papiers nécessaires au rachat par l'État ont été obligées de recommencer à zéro les démarches pour demander de l'aide. Beaucoup d'habitants craignaient que la ville n'acquiesce les maisons à la valeur estimée après l'ouragan, au lieu de la valeur avant l'ouragan prise en compte pour le rachat par l'État, bien que la ville ait assuré les propriétaires qu'elle compenserait la différence par une prime de relogement (NYC CDBG-DR 2013, p. 63). Tandis que les conditions d'admissibilité de chaque programme restent à définir, le temps d'attente devient de plus en plus long et incertain pour les résidents. Lors de ma visite de la tente du Ocean Breeze Buyout Committee plus de quatre mois après l'annonce du programme Build it Back, les résidents n'avaient toujours pas reçu d'aide⁴.

⁴ Au printemps 2014, la construction avait commencé sur seulement six maisons et trois propriétaires avaient reçu l'aide du programme (Durkin 2014).

Alors que les résidents attendent une réponse définitive du gouvernement, ils sont confrontés à de nombreuses difficultés. Les visiteurs à la tente me racontent leurs problèmes de santé causés par les moisissures et le stress chronique dû aux menaces de saisie et à la difficulté de payer un loyer pour un logement temporaire. Frank Moszczynski, un des leaders de l’Ocean Breeze Buyout Committee, souligne que même si les résidents finissent par recevoir de l’aide pour reconstruire, cela ne garantit pas qu’ils pourront continuer à habiter le bord de mer. Les propriétaires dans les zones à risque d’inondations récemment élargies peuvent être obligés de surélever leurs maisons de cinq mètres au-dessus du niveau du sol. À un coût d’environ 30 000 \$ par mètre, cela fait une somme que beaucoup n’ont pas les moyens de payer (Jorgensen 2013). Ceux qui décident de ne pas surélever leur maison sont exposés à des primes d’assurance plus élevées qu’ils peuvent aussi avoir du mal à payer. « S’ils ne nous aident pas à payer l’assurance inondation, Frank continue, et si la ville reconstruit, qu’est-ce qui va se passer ? Les gens n’auront plus les moyens d’habiter ici (...) alors qu’ils nous jurent que “non, cela ne va pas être de la gentrification”. Je ne les crois pas ! »

Une histoire récente de vulnérabilité

Frank habite à Ocean Breeze depuis 43 ans. Deux de ses voisins, que je rencontre aussi sous la tente, habitent le quartier depuis presque 60 et 70 ans, respectivement. Au cours de l’après-midi, au long d’une discussion informelle, ils me racontent leurs souvenirs d’Ocean Breeze et expliquent pourquoi ils ne croient plus à un avenir ici. « Dans les années 40 et 50, dit Frank, toi et moi, nous serions au milieu d’un marais. Il n’y avait pas de rues. Imagine monter une passerelle en bois branlant d’environ 60 centimètres de large pour arriver à ta maison ». Ses voisins se rappellent quand ils faisaient du patin à glace et descendaient des ruisseaux aujourd’hui comblés sur des chambres à air, quand ils couraient parmi les hautes herbes pour aller acheter du lait à l’épicerie du coin et passaient de longues journées à la plage. « Nous avons passé des bons moments ici, me dit une dame plus âgée, et c’est pourquoi c’est tellement difficile. C’est difficile quand quelqu’un dit : “Accepte le rachat et fuis”. Je ne vais jamais retrouver un autre endroit comme celui-ci... mais quand il y a tant de gens affectés... Avec quatre autres membres de ma famille, nous sommes tous dans le même bateau ».

La tente est un espace où les histoires du passé deviennent des connaissances précieuses pour ceux qui discutent l’avenir du quartier. Pendant que Frank décrit la topographie tout juste au-dessus du niveau de la mer, vulnérable depuis l’âge de glace, il remarque que les décisions de développement récentes ont exacerbé le risque : « Le terrain a d’abord été comblé pour faciliter la construction de l’hôpital d’État, le South Beach Psychiatric Center. Ensuite, pour construire le Staten Island Hospital, ils l’ont encore comblé et ils ont surélevé Seaview Avenue de trois mètres. En conséquence, le problème est maintenant deux fois pire. Deux fois on a eu l’opportunité de racheter les maisons. De donner aux habitants l’opportunité de sortir du bol avant que cela n’empire. Parce que, au moins quand nous avions des ruisseaux ici, l’eau avait la possibilité de sortir ». Il pense que les élus du gouvernement et les urbanistes devraient faire attention à cette histoire quand ils décident si Ocean Breeze devrait être reconstruit ou pas.

En fin de compte, les résidents formulent leurs principaux arguments en termes de valeurs morales plutôt qu’économiques. Le retrait servirait à protéger les résidents qui habitent plus à l’intérieur des terres ainsi que les deux hôpitaux d’Ocean Breeze. Pour ces deux objectifs louables, Frank et ses voisins sont prêts à abandonner leurs maisons. « Ici, les gens sont prêts à abandonner leur terre (...) pour rendre ces endroits plus résistants, me dit-il. Tout en essayant de recommencer leur vie ailleurs, ils veulent aider ceux qui habitent derrière le front de mer. Ça, c’est monumental, déclare Frank, des gens qui étaient ici toute leur vie [et qui disent] : “Écoutez, nous sommes prêts à nous sacrifier”. Ça, c’est énorme. C’est une déclaration tellement forte. » Même si Frank et ses voisins recevaient la même somme d’argent pour une acquisition par la ville que pour le rachat par l’État, la reconstruction annulerait leur raison d’abandonner leurs maisons. Le retrait, en revanche,

donnerait du sens au processus, comme un sacrifice et pas seulement comme une transaction commerciale.



Une pancarte à Ocean Breeze compte le nombre de jours depuis le déplacement des résidents. © Liz Koslov.

Faire attention aux situations locales

Plusieurs semaines après ma visite de la tente, la persistance collective des résidents d’Ocean Breeze a été récompensée. La ville de New York et l’État de New York ont signé un « protocole d’accord » qui donne le contrôle de tous les rachats et des acquisitions à l’État. Quelques zones seront vouées à la reconstruction, mais tous les propriétaires qui participent recevront une somme équivalente à la valeur de leur maison avant l’ouragan. Cet accord permet, en outre, à l’État de désigner de nouvelles zones pour la retraite planifiée. À la mi-novembre 2013, le gouverneur Cuomo est venu une nouvelle fois à Staten Island. Assis à côté de Frank Moszczynski, Cuomo a annoncé que Ocean Breeze serait le premier quartier après Oakwood Beach à être racheté. « Si un quartier décide que cela suffit », a déclaré Cuomo, « nous voulons l’aider ». Il a continué : « Je félicite [Ocean Breeze] de s’être unifié » (Randall 2013).

Dans d’autres quartiers à Staten Island, la lutte pour le retrait continue et l’avenir reste incertain. Au vu de l’évolution dramatique du changement climatique, les événements climatiques extrêmes ne sont plus isolés ou uniques et des catastrophes comme l’ouragan Sandy vont s’aggraver. Prêter attention aux situations locales en visitant les espaces publics de quartiers, comme la tente de l’Ocean Breeze Buyout Committee, peut aider à trouver des façons de se retirer ou de reconstruire qui sont à la fois efficaces et collectives.

Bibliographie

- Blake, Eric S., Kimberlain, Todd B., Berg, Robert J., Cangialosi, John P. et Beven, John L., II. 2013. *Tropical Cyclone Report: Hurricane Sandy*, 12 février, Miami : National Hurricane Center. Consulté le 22 avril 2014, URL : www.nhc.noaa.gov/data/tcr/AL182012_Sandy.pdf.
- Campanella, Richard. 2011. « The Build/No-Build Line: Mapping out the philosophies on the future land use of New Orleans », *Metropolitiques*, le 1^{er} juin. Consulté le 22 avril 2014, URL : www.metropolitiques.eu/The-Build-No-Build-Line.html.
- Chaban, Matt. 2013. « Schumer Says Don't Abandon City Shores », *Crain's New York Business*, le 20 février. Consulté le 22 avril 2014, URL : www.crainsnewyork.com/article/20130220/REAL_ESTATE/130229990.
- City of New York. 2013. *Community Development Block Grant – Disaster Recovery Partial Action Plan A (NYC CDBG-DR)*. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.nyc.gov/html/cdbg/downloads/pdf/cdbg-dr_full.pdf.
- Durkin, Erin. 2014. « Sandy victims are still waiting for Build It Back funds to rebuild homes », *New York Daily News*, le 31 mars. Consulté le 22 avril 2014, URL : www.nydailynews.com/new-york/delays-sandy-rebuild-aid-homeowners-upset-article-1.1741064.
- Frazier, Ian. 2013. « The Toll: Sandy and the Future », *New Yorker*, le 11 février. URL : <http://archives.newyorker.com/?i=2013-02-11#folio=038> (abonnement requis).
- Governor's Press Office. 2013. *Transcript of Governor Andrew M. Cuomo's 2013 State of the State Address*, le 9 janvier. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.governor.ny.gov/press/01092013sostranscript.
- Jorgensen, Jillian. 2013. « Hurricane Sandy – The Aftermath: The Tricky Business of Elevating Homes on Staten Island », *Staten Island Advance*, le 21 février. Consulté le 22 avril 2014, URL : www.silive.com/news/index.ssf/2013/02/in_the_aftermath_of_sandy_the.html.
- Maret, Isabelle et Amdal, James. 2010. « Stakeholder participation in post-disaster reconstruction programmes. New Orleans' Lakeview: a case study », in Lizarralde, Gonzalo, Johnson, Cassidy et Davidson, Colin (dir.), *Rebuilding After Disasters: From Emergency to Sustainability*, New York : Spon Press.
- New York State Homes and Community Renewal. 2013. *State of New York Action Plan for Community Development Block Grant Program Disaster Recovery (NYS CDBG-DR)*, avril. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.nyshcr.org/Publications/CDBGActionPlan.pdf.
- Oakwood Beach Buyout Committee. 2013. « About Us », *Fox Beach 165 – Oakwood Beach Buyout*. Consulté le 22 avril 2014, URL : <http://foxbeach165.com/about-us>.
- Randall, Judy L. 2013. « If “community decides,” we'll offer buyout, Cuomo tells Staten Island Sandy victims », *Staten Island Advance*, le 18 novembre. Consulté le 22 avril 2014, URL : www.silive.com/news/index.ssf/2013/11/cuomo_129_ocean_breeze_propert.html.
- Schuerman, Matthew. 2013. « Mayor Iffy on Cuomo Sandy Buyout Proposal », *WNYC News*, le 5 février. Consulté le 22 avril 2014, URL : www.wnyc.org/articles/wnyc-news/2013/feb/05/cuomo-sandy-buyout-proposal-lacking-mayors-support.
- Staten Island Advance*. 2013. « Cuomo Announces Buyout Program for Residents of Staten Island's Oakwood Beach », le 25 février. Consulté le 22 avril 2014, URL : www.silive.com/news/index.ssf/2013/02/gov_andrew_cuomo_announces_buy.html.

Liz Koslov est doctorante en médias, culture et communication à New York University (NYU), où elle travaille sur le logement, la culture et l'urbanisme. Elle écrit actuellement une thèse examinant le processus de retraite planifiée des zones vulnérables aux effets du changement climatique. Liz est chercheuse à l'Institute for Public Knowledge à NYU, et membre du Superstorm Research Lab, un

collectif de recherche coopérative qui tente de comprendre l'évolution des façons de penser de différents acteurs – des conseillers politiques de la ville de New York, des directeurs d'ONG, des militants, des bénévoles et des résidents – sur les questions sociales, économiques et environnementales à la suite de l'ouragan Sandy. Liz a une maîtrise en cultures et sociétés de la London School of Economics et une licence en communication et littérature espagnole et latino-américaine de la George Washington University.

Pour citer cet article:

Liz Koslov, traduit par Christina Mitrakos, « Battre en retraite après Sandy : le quartier d'Ocean Breeze à Staten Island », *Métropolitiques*, 21 novembre 2014.
URL : <http://www.metropolitiques.eu/Battre-en-retraite-apres-Sandy-le.html>.