

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

TENSIONS RACIALES EN EAUX TROUBLES : L'OURAGAN BETSY,
L'ADMINISTRATION JOHNSON ET LA LUTTE POUR L'ÉGALITÉ RACIALE
EN NOUVELLE-ORLÉANS

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE

DE LA MAÎTRISE EN HISTOIRE

PAR

GABRIEL SÉGUIN

JANVIER 2014

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Plusieurs personnes ont contribué à la production de ce mémoire. Je souhaite d'abord remercier la bibliothèque présidentielle Lyndon Baines Johnson pour avoir financé mes recherches dans leurs collections, qui sont à l'origine de ce mémoire. J'ai grandement apprécié les conseils judicieux et la patience infinie d'Allen Fisher et de toute l'équipe d'archivistes de la bibliothèque LBJ. J'exprime aussi mon appréciation pour l'Université du Québec à Montréal et les bourses qu'elle m'a offertes durant ma maîtrise. Mon directeur, Greg Robinson, a su donner clarté et organisation à mon vague désir de comprendre et dénoncer l'injustice. Je souhaite également reconnaître les contributions de David Grondin durant mes recherches. Sophie, ma douce, fut toujours très compréhensive des exigences de ce projet, et son soutien moral et intellectuel fut d'une valeur inestimable. Je remercie également ma famille pour son appui continué durant mes études et durant la rédaction de ce projet. Finalement, je salue mes amis et mes collègues qui m'ont aidé, directement et indirectement, à mener ce projet jusqu'à terme.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX.....	v
LISTE DES FIGURES.....	vi
LISTE DES ACRONYMES	vii
RÉSUMÉ	ix
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I	
DESCRIPTION DE LA DOCUMENTATION.....	7
1.1 Documentation primaire.....	7
1.1.1 Journaux.....	8
1.1.2 Publications gouvernementales.....	10
1.1.3 Thomas Forrest : analyse organisationnelle de la réponse à Betsy.....	12
1.1.4 Archives présidentielles	14
1.2 Examen de l'historiographie.....	18
1.2.1 Edward Haas	18
1.2.2 Kent Germany	22
1.2.3 Autre littérature secondaire	24
CHAPITRE II	
DANS LA FOULÉE DE BETSY	29
2.1 L'ouragan en détails	30
2.2 Réponse à Betsy	34
2.2.1 Préparation et réaction à l'ouragan, 8-10 septembre.....	35
2.2.2 Visite présidentielle.....	37
2.2.3 L'efficacité bureaucratique, objectif primordial	39
2.2.4 Forces armées.....	43
2.3 L'aide humanitaire et communautaire.....	45

2.3.1	Rôle et sommaire des activités.....	45
2.3.2	Gestion des camps et des sinistrés	48
2.4	Le <i>Southeast Hurricane Disaster Relief Act</i> de 1965.....	51
2.5	Reproches et critiques au sein de la communauté noire.....	53
2.6	Le <i>Times-Picayune</i> et Betsy	62
2.7	Le <i>Louisiana Weekly</i> et Betsy	65
2.8	Conclusion.....	68
CHAPITRE III		
LA NOUVELLE-ORLÉANS NOIRE À L'ÈRE DE LA GREAT SOCIETY		70
3.1	La communauté noire orléanaise.....	72
3.1.1	Démographie et ségrégation.....	72
3.1.2	Le milieu communautaire	81
3.1.3	Tensions raciales	85
3.2	Victor Schiro et la politique raciale en Nouvelle-Orléans.....	88
3.2.1	Entrée à l'administration municipale et premier mandat	89
3.2.2	L'ouragan Betsy et la campagne électorale de 1965.....	91
3.2.3	Second mandat	94
3.3	Les Noirs de la Nouvelle-Orléans et la <i>Great Society</i>	97
3.3.1	Les droits civiques.....	98
3.3.2	Justice et opportunités économiques.....	102
3.4	Conclusion.....	107
CONCLUSION		110
ANNEXES		118
BIBLIOGRAPHIE		122

LISTE DES TABLEAUX

Tableau		Page
3.1	Population de la paroisse de St. Bernard selon l'ethnie, 1960 et 1970.....	72
3.2	Population de la paroisse de Jefferson selon l'ethnie, 1960 et 1970.....	73
3.3	Population de la paroisse d'Orléans selon l'ethnie, 1950, 1960 et 1970.....	73

LISTE DES FIGURES

Figure		Page
2.1	Inondation de la Nouvelle-Orléans par l'ouragan Betsy, 13 septembre.....	33
2.2	Vue détaillée de la zone inondée, Nouvelle-Orléans, Louisiane.....	34

LISTE DES ACRONYMES

ACE	Army Corps of Engineers
CAP	Community Action Program
CCC	Civilian Conservation Corps
CEP	Concentrated Employment Program
CORE	Congress Of Racial Equality
FEMA	Federal Emergency Management Agency
HANO	Housing Authority of New Orleans
HHFA	Housing and Home Finance Agency
HUD	Housing and Urban Development
IMA	Interdenominational Ministerial Alliance
LW	Louisiana Weekly
MRGO	Mississippi River-Gulf Outlet
NAACP	National Association for the Advancement of Colored People
NWCIL	Ninth Ward Civic Improvement League
NOCD	New Orleans Civil Defense
NYA	National Youth Administration
NYC	Neighborhood Youth Corps
OCD	Office of Civil Defense
OEO	Office of Economic Opportunity

OEP	Office of Emergency Planning
SBA	Small Business Administration
SWPC	Social Welfare Planning Council
TCA	Total Community Action
T-P	Times-Picayune
ULGNO	Urban League of Greater New Orleans

RÉSUMÉ

Cette étude s'interroge sur l'expérience afro-américaine de l'ouragan Betsy en Nouvelle-Orléans. Frappant les côtes louisianaises dans la nuit du 9 au 10 septembre 1965, Betsy provoque une inondation majeure et inattendue dans l'est de la ville, où réside notamment une population noire fortement concentrée. Le président Lyndon Johnson se dirige en Nouvelle-Orléans le soir du 10 septembre pour inspecter personnellement les dommages. Le président promet d'offrir aux Orléanais une assistance efficace et équitable. L'intervention fédérale qui s'ensuit, symbolisée par l'adoption du *Southeast Hurricane Disaster Relief Act*, un projet d'assistance financière substantielle pour les victimes de Betsy, s'avère être d'une remarquable efficacité. Cependant, la discrimination raciale, perpétrée par la Croix-Rouge et la classe politique orléanaise et louisianaise, entrave sérieusement la rémission des sinistrés noirs et de leur milieu de vie.

Betsy sévit à l'apogée de la lutte pour les droits civiques et de la *Great Society*, qui changent la dynamique des relations raciales et confèrent aux Noirs une place accrue sur la scène politique. Aidées par les avancées législatives de cette époque, les organisations citoyennes noires pressent le maire Victor Schiro d'intervenir pour le bien de leur communauté. Peu réceptif à leurs exigences, Schiro leur accorde toutefois davantage de considération dès que Washington propose de financer la rénovation des ghettos dévastés, à l'été 1966. Bloqué par le gouverneur de la Louisiane John McKeithen, ce projet représente néanmoins un objectif commun à la communauté noire et l'administration Schiro, ce qui encourage l'amélioration des relations entre ces deux partis. À terme, la crise accélère les progrès de la communauté noire en politique orléanaise.

Ainsi, l'expérience afro-américaine de Betsy est profondément influencée par le contexte sociopolitique des années 60. La crise représente une occasion pour les ségrégationnistes d'entretenir l'infériorité des Noirs. Elle révèle également les pouvoirs et les limites du président Johnson à l'apogée de la *Great Society*. En pleine lutte pour les droits civiques, les Afro-Américains refusent toutefois de se résigner à leur sort. Sur le long terme, la crise déclenchée par Betsy accélère la mutation de la société orléanaise.

MOTS-CLÉS :

Nouvelle-Orléans, ouragan, Lyndon Johnson, relations raciales, ouragan Betsy, États-Unis, droits civiques, Victor Schiro, Noirs, Afro-Américains, Great Society

INTRODUCTION

Dans la nuit du 9 au 10 septembre 1965, l'ouragan Betsy déferle sur la Nouvelle-Orléans, causant des inondations massives dans l'est de la ville. Rapidement, les autorités gouvernementales et les organismes de charité se portent au secours des survivants. Préoccupé par ces développements, le président Lyndon Johnson effectue une tournée de la ville le soir suivant en compagnie de personnalités politiques. Malgré son désir apparent d'aider tous les sinistrés – sans égard à leur couleur – Johnson doit toutefois composer avec les relations raciales caractéristiques de l'époque : tensions et violences, ségrégation, discrimination systématique, marginalisation des Noirs. Cependant, l'histoire de Betsy telle que relatée dans les médias et l'historiographie est injustement séparée de ce contexte sociopolitique volatile. Le scénario alors présenté est racialement harmonieux mais illusoire. La vraie expérience de Betsy est avant tout afro-américaine et inéquitable. Ce mémoire présente la lutte menée respectivement par les Noirs et l'administration Johnson pour la dignité et la reconstruction de la communauté afro-américaine orléanaise dans cette époque de crise humanitaire, sociale et politique. Cette histoire en est une de collaboration, mais aussi de désaccords et de confrontations, entre la communauté noire et ses représentants politiques.

D'une profondeur insuffisante, l'historiographie dédiée à Betsy néglige la question des relations raciales. Un excellent ouvrage de Kent B. Germany intitulé « *New Orleans After the Promises : Poverty, Citizenship, and the Search for the Great Society*¹ » s'intéresse aux inégalités raciales et aux revendications des Noirs dans la

¹ Kent Germany, *New Orleans After the Promises : Poverty, Citizenship, and the Search for the Great Society*, Athens, GA, University of Georgia Press, 2007, 460 p.

Nouvelle-Orléans de l'époque, mais l'ouragan est accessoire à son analyse. Plusieurs questions et incertitudes spécifiques à l'événement demeurent donc en suspens. L'intérêt pour Betsy connaît un renouveau suite à l'ouragan Katrina d'août 2005; cependant, cette nouvelle historiographie reprend les études déjà existantes sans remettre leur validité en cause. Plusieurs auteurs comparent effectivement la réponse de l'administration Bush en 2005 à celle offerte par l'administration Johnson en 1965, mais ils concluent hâtivement que la communauté noire subit moins de préjudices dans le contexte de Betsy². Ironiquement, ces mêmes auteurs ignorent la réelle expérience afro-américaine de cette catastrophe, puisque leur argumentaire repose sur une historiographie faisant abstraction des divergences raciales. Nous tenterons de combler cette lacune par une étude de Betsy centrée sur le thème des relations raciales.

Au fait, si les fréquentes comparaisons récentes entre ces deux ouragans dans l'historiographie conféraient une importance particulière à Betsy pour notre étude, le peu de matériel disponible à son sujet nous a bien démontré la nécessité de dépouiller les archives de la bibliothèque présidentielle Lyndon Baines Johnson pour en apprendre davantage. Ces recherches, étonnamment fructueuses, ont remis en question la validité des rares études jusqu'alors consacrées à Betsy. À travers ces archives, nous avons pu constater que l'expérience afro-américaine de cet ouragan avait été négligée dans l'immédiat de la crise puis dans l'historiographie. À la lumière de nos découvertes archivistiques, nous remettons en cause la thèse d'un climat d'égalité ou d'harmonie raciale à toute étape de la crise.

En même temps, nos recherches ont soulevé la question du comportement du président Johnson lui-même, si différent en apparence de celui de George W. Bush quatre décennies plus tard. Le voyage de Johnson s'inscrit dans un environnement

² Voir par exemple Douglas Brinkley, *The Great Deluge : Hurricane Katrina, New Orleans, and the Mississippi Gulf Coast*, New York, HarperCollins, 2007, 768 p.; Jed Horne, *Breach of Faith : Hurricane Katrina and the Near Death of a Great American City*, New York, Random House, 2008, 464 p.

ségrégué et dans un État qui, aux élections de 1964, avait oscillé du côté du Parti républicain. Sont-ce des mobiles purement électoralistes qui ont motivé le déplacement du président en Nouvelle-Orléans? À première vue, nous serions tentés d'adhérer à cette hypothèse; toutefois, les archives suggèrent qu'il est sincèrement préoccupé par le sort de la communauté noire. Malgré son implication personnelle, il se heurte à l'incapacité de faire progresser significativement et durablement les conditions matérielles et sociales de la population noire. Alors que l'intervention soutenue de Johnson facilite les opérations de nettoyage et de reconstruction de la Nouvelle-Orléans, ces acquis bénéficient peu à la communauté noire. Celle-ci exprime effectivement, par différents moyens et à de multiples reprises, le sentiment d'être laissée pour compte.

Pour expliquer cette distance entre les promesses de Johnson et les résultats concrètement obtenus par la population noire, il importe d'élargir notre étude au contexte sociopolitique local et national des années 1960. Tel que l'énoncent Wisner et al. :

« [...] The crucial point about understanding why disasters happen is that it is not only natural events that cause them. They are also the product of social, political and economic environments (as distinct from the natural environment), because of the way these structure the lives of different groups of people.³ »

Pour ce faire, nous privilégions les rapports entre la communauté noire orléanaise et le politique (les institutions et leurs représentants, les organisations gouvernementales et quasi-gouvernementales). Dans le cadre d'une étude centrée sur Betsy, nous jugeons cette approche plus pertinente que celle favorisant les rapports directs entre la population blanche et les Noirs. L'insouciance de la société blanche envers les difficultés de la communauté noire se transpose clairement dans la réponse organisationnelle et politique à cette catastrophe.

³ Benjamin Wisner, Piers Blaikie, Terry Cannon et Ian Davis, *At Risk : Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, 2e éd., New York, Routledge, 2004, p. 4.

Dans le premier chapitre, nous présenterons notre méthodologie de travail, une analyse des sources ainsi qu'une description de l'historiographie consultée dans le cadre de nos recherches. Dans le deuxième chapitre, nous détaillerons le rôle et la performance des principales organisations politiques, caritatives et citoyennes impliquées dans la réaction à Betsy, en accordant une attention particulière à leur rapport avec les Noirs. Initialement restreinte au niveau local, cette réponse se transforme en mobilisation nationale après la visite du président. Bien qu'axée sur l'efficacité à tout prix, elle peine à rejoindre la communauté noire. Ce chapitre comprendra également une analyse de la couverture médiatique locale de l'ouragan Betsy. Le troisième chapitre sera consacré à une étude du contexte sociopolitique local et national portant sur trois points principaux : le portrait de la communauté noire de la Nouvelle-Orléans; les relations entre celle-ci et l'administration du maire Victor Schiro; enfin, l'impact local et national des projets de la *Great Society* et comment ils nous aident à mieux comprendre le comportement du président Johnson lors de Betsy. Notre étude détaille donc l'expérience afro-américaine de Betsy et tente d'établir les motivations des acteurs qui l'ont façonné positivement ou négativement.

L'ouragan Betsy sévit à l'apogée de la *Great Society*, entre le début des réformes sociales en 1964 et les sacrifices exigés par la guerre du Vietnam qui, plus tard, nuisent à la viabilité des projets sociaux de l'administration Johnson. En septembre 1965, le président possède donc toujours la marge de manœuvre nécessaire pour offrir une assistance matérielle et politique significative à la population noire orléanaise. Johnson saisit cette opportunité pour s'introduire sur la scène politique locale. La crise provoquée par Betsy détériore le climat racial déjà précaire de la Nouvelle-Orléans, mais renforce les rapports entre le gouvernement fédéral et l'administration municipale de Victor Schiro. L'assistance financière et matérielle du gouvernement fédéral au sommet de la crise, à laquelle s'ajoute la promesse de subventions majeures pour la rénovation des ghettos et la lutte à la pauvreté, donnent à la communauté noire un attrait politique aux yeux du maire et contribuent donc à

restauration d'un climat racial relativement stable. Bien que les projets majeurs visant l'amélioration des ghettos soient régulièrement enterrés par le gouverneur conservateur John McKeithen, cet esprit de collaboration fédéral-municipal apporte certains résultats bénéfiques pour les Noirs de la Nouvelle-Orléans. En partie, ce mémoire s'avère ainsi être une analyse de la *Great Society* ciblée sur la Nouvelle-Orléans.

Notre examen de la communauté noire sera centré principalement sur deux ghettos du *Ninth Ward*, soit le *Lower Ninth Ward* et *Desire* (voir app. A.1 et app. A.2). Bien qu'il existe d'autres quartiers noirs d'importance dans la ville, notamment ceux de *Tremé* et de *Central City*, le *Ninth Ward* est, de loin, la portion de la ville la plus sévèrement touchée par l'inondation. De plus, la documentation primaire et secondaire relative à l'expérience afro-américaine de Betsy concerne principalement le *Ninth Ward*. Bien qu'une étude de l'expérience de la population noire dans les autres quartiers apporterait une contribution intéressante à notre mémoire, nous pouvons répondre pleinement à nos interrogations en nous limitant au *Ninth Ward*. Notons également que dans cet ouvrage, les termes « sinistré », « communauté sinistrée » et autres feront généralement référence aux résidents de ces deux ghettos.

Pour des raisons pratiques, nous limitons notre étude de l'ouragan à la Nouvelle-Orléans en 1965-66. Nous excluons le trajet de Betsy à travers l'océan Atlantique, la Floride et les Bahamas, ainsi que les questions relatives à l'expérience du désastre ailleurs qu'en Nouvelle-Orléans. L'étude contextuelle concernera quant à elle les années 1961-69, correspondant respectivement à la nomination de Schiro au poste de maire par intérim et à la fin de la présidence Johnson.

Ce mémoire reposera extensivement sur des sources primaires pour pallier l'absence d'études détaillées sur Betsy. Nos recherches dans les archives présidentielles de la bibliothèque Johnson révèlent la nécessité de mener une étude historique orientée sur cet ouragan. L'examen des sources met au jour la nature

partielle et partiale de l'historiographie événementielle du sujet. Malgré ses failles, la documentation secondaire regorge d'informations pertinentes qui tracent la voie vers une analyse historique plus approfondie. Notre travail consiste à nous inspirer de l'historiographie et à en combler les manques les plus flagrants en donnant une voix à la communauté noire, grâce à l'examen de sources jusqu'alors ignorées.

CHAPITRE I

DESCRIPTION DE LA DOCUMENTATION

1.1 Documentation primaire

La documentation primaire se situe au cœur de notre analyse. Plusieurs journaux, une enquête gouvernementale et un rapport de recherche nous aident à reconstruire, pièce par pièce, le contexte sociopolitique de l'époque de Betsy. Deux rapports de l'*Army Corps of Engineers* (ACE), l'une des principales organisations responsables du nettoyage et de la reconstruction dans l'après-Betsy, apportent également une contribution unique. C'est cependant notre dépouillement des archives de la bibliothèque présidentielle Lyndon Baines Johnson qui constitue l'assise sur laquelle repose l'ensemble de notre travail. Ces recherches, guidées par l'étude préalable d'autres sources, répondent à plusieurs de nos interrogations portant sur les victimes noires de cet ouragan dévastateur.

Avant de procéder à l'analyse des sources, il importe de mentionner qu'une multitude de courts sommaires de l'ouragan Betsy ont été publiés dans l'année qui a suivi. Nous avons volontairement fait abstraction de ces documents, puisqu'ils sont uniquement disponibles aux États-Unis et ne représenteraient qu'une maigre contribution à ce mémoire. Certains centres d'archives ont par ailleurs été exclus de nos recherches pour des raisons pratiques. Il s'agit notamment des documents de la Croix-Rouge et de l'ACE, situées aux *National Archives* à Washington, D.C., ainsi que ceux du maire Victor Schiro, situés en Nouvelle-Orléans. Puisque nous pouvons généralement trouver les informations requises dans les documents que nous avons

déjà consultés, nous jugeons que l'impact de leur exclusion sur la cohérence de notre travail demeure minime.

1.1.1 Journaux

L'étude des journaux s'avère un excellent moyen de comprendre le climat racial des années 1960 et de recueillir des fins détails sur Betsy. Nous avons d'abord analysé le *New York Times* ainsi que deux médias nationaux de la communauté afro-américaine, le *Baltimore Afro-American* et le *Chicago Defender*. Nous avons choisi le *Times* pour son accessibilité, sa popularité et la qualité habituelle de sa couverture journalistique. L'*Afro-American* et le *Defender* devaient quant à eux nous renseigner sur les réactions de la communauté noire envers Betsy à l'échelle nationale. Ces journaux ont été consultés pour la période de septembre 1965 jusqu'à la fin de l'année 1966. Accessibles via la base de données *Proquest*, ces trois journaux ont été examinés à l'aide de mots-clés.

Le *Times* nous fournit des informations générales sur l'ouragan tout au long des deux premières semaines : le nombre de morts et de sinistrés, l'ampleur des dégâts matériels et le déroulement des opérations de sauvetage et de nettoyage, etc. En revanche, les questions d'ethnicité et de discrimination brillent par leur absence. Les survivants sont présentés comme un groupe racialement et économiquement homogène et neutre, ce qui empêche le lecteur de percevoir la souffrance disproportionnée de la population noire défavorisée. Nous avons l'espoir que le *Defender* et l'*Afro-American* présenteraient des informations spécifiques sur l'ouragan Betsy et sur les relations raciales en Nouvelle-Orléans durant la crise, mais ces sujets demeurent dans l'ombre de la lutte nationale pour l'égalité raciale. Dans notre quête d'informations détaillées et spécifiques, il nous semblait nécessaire de s'intéresser aux journaux locaux.

Le *Times-Picayune* (T-P) et le *Louisiana Weekly* (LW), organes de presse importants de la Nouvelle-Orléans, contiennent une foule d'informations ne figurant pas dans les médias de l'extérieur. Nous avons scruté le T-P, le seul quotidien matinal local, pour la période du 1^{er} septembre au 30 novembre 1965; nous avons consulté le LW, journal afro-américain à parution hebdomadaire, pour la période de septembre 1965 à décembre 1966. Contrairement aux médias nationaux précédemment consultés, le T-P et le LW ne nous étaient accessibles qu'en format microfilm, éliminant ainsi la possibilité d'une recherche par mots-clés et exigeant un temps considérable pour feuilleter toutes les éditions. Ces efforts ont toutefois porté leurs fruits : une grande quantité d'informations spécifiques, absentes du *New York Times*, du *Chicago Defender* et du *Baltimore Afro-American*, ont été recueillies dans le T-P et le LW.

Une lecture critique de ces deux journaux s'est avérée nécessaire. Nous avons d'une part comparé la couverture du T-P à celle du LW afin de déceler des erreurs, des omissions ou des failles. D'autre part, nous avons étudié ces deux médias à la lumière des faits rapportés dans les archives de l'administration Johnson. Ce procédé a permis deux découvertes intéressantes au sujet du traitement médiatique de Betsy :

1) Le T-P a systématiquement omis de se prononcer sur les questions relatives à la collectivité noire dans les pages du T-P. Tel que nous en discuterons dans « *Le Times-Picayune* et Betsy » (sect. 2.6), leur exclusion de l'expérience commune des Afro-Américains est non seulement le fruit de mauvais journalisme, mais aussi celui d'une mauvaise volonté;

2) Le LW, bien que voulant représenter l'ensemble de la communauté noire orléanaise, était avant tout un journal publié par les classes noires aisées (moyenne et élevée) et correspondant à leurs intérêts particuliers. Le LW offrait sans contredit une couverture détaillée de la crise et de ses conséquences pour la communauté noire. Toutefois, tel que nous le verrons dans « *Le Louisiana Weekly* et Betsy » (sect. 2.7), ce journal faisait souvent preuve de paternalisme envers les classes noires

défavorisées, tout en étant parfois indulgent à l'égard des personnes et des organisations responsables de la discrimination à l'endroit des sinistrés noirs.

En dépouillant les journaux locaux, nous découvrons en fins détails le déroulement quotidien de la situation en Nouvelle-Orléans. Cet exercice nous apprend en quoi consiste la réalité quotidienne des Orléanais sinistrés et de ceux qui leur viennent directement en aide, mais elle permet aussi de situer et de décrire plus précisément le résultat, sur le terrain, des décisions prises par les organisations politiques et caritatives. L'ensemble de notre ouvrage est grandement enrichi par l'analyse des médias locaux.

1.1.2 Publications gouvernementales

Peu après l'ouragan, un comité de la Chambre des représentants du Congrès américain est chargé d'enquêter sur les causes de l'ouragan Betsy et sur ses conséquences matérielles, financières et administratives. La transcription des audiences est publiée dans un document intitulé « Hearings Before the Special Subcommittee to Investigate Areas of Destruction of Hurricane Betsy⁴ ». Celui-ci contient des informations techniques sur les aspects physiques de Betsy, sur le fonctionnement des digues et des canaux et sur leur modernisation planifiée. Il propose également une discussion sur la réponse et l'assistance gouvernementales dans les premières semaines suivant l'ouragan. Les témoignages de plusieurs personnalités politiques, telles que le gouverneur de la Louisiane John McKeithen et les représentants louisianais Hale Boggs et Edward Hébert, sont recueillis par le comité. Le rapport présente les opinions et les explications de politiciens, d'ingénieurs et d'administrateurs au sujet des causes de l'ouragan et de la gestion de la crise. Cependant, l'objectif prioritaire de ces travaux consiste simplement à

⁴ United States Congress, *Hearings Before the Special Subcommittee to Investigate Areas of Destruction of Hurricane Betsy*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1965, 213 p.

accumuler les données nécessaires à la présentation d'une demande d'assistance financière auprès gouvernement fédéral. Les participants sont généralement peu critiques envers les témoignages de leurs collègues, projetant alors l'illusion que le travail des autorités politiques lors de la crise frôle la perfection. De surcroît, ces audiences ne portent aucunement sur les problèmes sociaux résultant de Betsy, et taisent donc toute réflexion au sujet de la discrimination raciale ou l'expérience afro-américaine. Nous devons ainsi être prudents lorsque nous nous référons au contenu de ces consultations.

Nous avons de plus recours à deux rapports de l'*Army Corps of Engineers* (ACE) détaillant leurs opérations en Nouvelle-Orléans suite à l'ouragan. Le premier, datant de novembre 1965, présente les caractéristiques météorologiques et hydrologiques de l'ouragan ainsi qu'une description sommaire des dommages subis par la Nouvelle-Orléans, accompagné d'un résumé des activités du district orléanais de l'ACE depuis l'ouragan. Ce court rapport décrit notamment le partage des responsabilités entre les agences fédérales et le rôle de l'ACE dans la réponse fédérale. L'ACE explique par ailleurs les causes spécifiques de l'inondation pour chaque partie de la ville. Le deuxième document, publié en juillet 1966, nous renseigne sur les activités de l'organisation en Louisiane depuis le mois de septembre 1965. Plus élaboré, celui-ci propose également une série d'archives de l'*Office of Emergency Planning* (OEP) relatives aux activités de l'ACE après l'ouragan (le district local de l'ACE était sous la responsabilité de l'OEP pendant la crise), regroupées à la fin du rapport en sections intitulées « Exhibit ». Cette collection présente des exemples concrets qui montrent comment l'OEP procède pour maximiser l'efficacité des opérations de nettoyage et de reconstruction⁵.

⁵ United States Army Corps of Engineers New Orleans District (US ACE), *Report on Hurricane Betsy, 8-11 September 1965*, Nouvelle-Orléans, U.S. Government Printing Office, 1965, 48 p.; US ACE, *After Action Report on Hurricane Betsy, 8-11 September 1965*, Nouvelle-Orléans, U.S. Government Printing Office, 1966, 172 p.

Nous avons également consulté les recensements décennaux de la Nouvelle-Orléans pour les années 1950 à 1970, publiquement accessibles sur le site web du recensement des États-Unis (www.census.gov). Ces données nous aident à déterminer la composition et la répartition ethnique et économique de la population. L'étude parallèle de ces trois recensements permet de tracer l'évolution de la composition ethnique de la ville durant les décennies 1950 et 1960, mais leur nature décennale présente certaines limites pour l'étude d'un phénomène temporellement vague et restreint, tel que l'impact social d'un ouragan. À partir de ces documents, il est difficile de cibler le début du déplacement de la population au courant de la décennie, et donc de déterminer l'impact précis de Betsy sur l'exode des Blancs de la Nouvelle-Orléans.

1.1.3 Thomas Forrest : analyse organisationnelle de la réponse à Betsy

Thomas Forrest étudie la réponse organisationnelle à Betsy en Nouvelle-Orléans. Son rapport, publié en 1979 mais basé sur des recherches de terrain effectuées en 1965, est intitulé « Hurricane Betsy, 1965; A Selective Analysis of Organizational Response in the New Orleans Area⁶ ». Forrest s'intéresse d'abord à la coordination des efforts entre la Croix-Rouge, les forces armées, l'OEP et d'autres organisations. Il analyse ensuite séparément, dans le cadre de l'ouragan, le fonctionnement de la *New Orleans Civil Defense* (NOCD), de l'Armée du Salut de la Nouvelle-Orléans, de la Croix-Rouge et de la *New Orleans Public Service Incorporated* (cette dernière ne fait pas partie de notre étude).

Dans le deuxième chapitre de son ouvrage, qui présente les faits saillants de la réponse à l'ouragan, Forrest révèle l'efficacité dans la division des tâches et dans

⁶ Thomas Forrest, *Hurricane Betsy, 1965 ; A Selective Analysis of Organizational Response in the New Orleans Area*, Delaware, États-Unis, Disaster Research Center of the University of Delaware, « Historical and Comparative Disaster Series #5 », 1979, 131 p.

l'interaction entre les différentes entités impliquées dans les opérations. Selon toute vraisemblance, les préparatifs et le matériel en prévision de l'ouragan étaient adéquats et la réponse au désastre a bénéficié grandement de la flexibilité bureaucratique. Au chapitre suivant, Forrest maintient ce constat lors de son analyse de la planification et de l'organisation de la réponse par la NOCD; toutefois, le bilan de cette dernière est noirci par de nombreux problèmes techniques, qui l'affligent pendant l'ouragan. À la fin du troisième chapitre, le lecteur retient néanmoins que la préparation est effectuée selon les meilleures connaissances de l'époque, et que les problèmes résultent de faits hors du contrôle des autorités municipales.

Dans son évaluation de la performance de l'Armée du Salut au quatrième chapitre, l'auteur dévoile cependant les limites de l'efficacité organisationnelle et de la volonté des responsables. Chargée principalement de répondre aux besoins immédiats des sinistrés, l'Armée du Salut entretient une relation conflictuelle avec la Croix-Rouge, organisation davantage préoccupée par les nécessités matérielles et financières à long terme des sinistrés. Cette dernière, afin de mener à bien ses propres objectifs, entrave sévèrement et volontairement le travail de l'Armée du Salut, en lui bloquant notamment à plusieurs reprises l'accès aux produits à distribuer et en refusant des dons matériels au profit de dons monétaires, plus utiles à ses propres objectifs à long terme⁷. Forrest nous incite donc – peut-être davantage qu'il ne le souhaitait – à être critiques des actions de la Croix-Rouge. En mettant en évidence ces rivalités, il montre l'importance de s'intéresser séparément aux actions de ces organismes, sans toutefois négliger leur collaboration et leurs résultats communs.

Notons cependant que puisqu'il ne s'attarde pas aux questions sociales, Forrest délaisse le sujet de l'ethnicité et de la disparité de l'expérience de la crise entre groupes raciaux. Outre une référence à l'arrivée de « large numbers of Negro evacuees from the other side of town to the shelter [of Holy Cross]⁸ », les questions de

⁷ *Ibid.*, p. 61-63.

⁸ *Ibid.*, p. 80.

ségrégation et de discrimination raciales sont absentes. Il revient donc à nous de tracer les liens entre l'étude de Forrest et l'expérience afro-américaine de Betsy.

1.1.4 Archives présidentielles

Les archives de la bibliothèque présidentielle Lyndon Baines Johnson constituent l'un des piliers de notre étude. Ces documents contiennent une vaste quantité d'informations portant sur les actions, les interprétations et les décisions de l'administration Johnson et de ceux avec qui elle interagit dans le cadre de Betsy. Ils sont issus des collections *White House Central Files, 1963-1969*; *Office Files of the White House Aides*; et *Special Files, 1927-1973*; ces collections sont toutes comprises dans le fonds d'archives *Presidential Papers* de la bibliothèque Johnson.

Les archives que nous avons recueillies à cet établissement contiennent principalement : des communications entre les membres de l'exécutif et des groupes sociaux, des individus, des institutions politiques ou administratives, ou des organisations concernées par Betsy; des mémos, des lettres, des rapports et autres communications partagées entre les membres de l'exécutif; des notes administratives, personnelles et journalistiques; etc. Elles ne comprennent aucun document appartenant aux administrations, bureaux, ou individus à l'extérieur de la Maison-Blanche, à l'exception de leurs communications avec l'administration Johnson.

Parmi les documents les plus significatifs trouvés en archives figurent :

- 1) Une pétition présentée le 13 décembre 1965 au gouvernement par le *Ninth Ward Civic Improvement League* (NWCIL), plaidant pour une enquête publique et transparente sur Betsy. Cela suscite notre curiosité, puisque les premières audiences du comité gouvernemental, mis sur pied pour cette raison précise, avaient eu lieu les 25 et 26 septembre précédents. Ce document démontre donc que les membres de la NWCIL étaient insatisfaits du déroulement des audiences et des conclusions du

comité, et il remet en cause leur signification pour la communauté noire. De manière plus générale, cette pétition illustre la méfiance ressentie par les membres de cette association à l'égard des politiciens qui les représentent⁹.

2) Des notes du 13 septembre 1965 écrites à la main par le conseiller spécial du président Lee White, qui rapportent ses conversations avec le docteur George Wiley, directeur associé du *Congress Of Racial Equality* (CORE), et Jerome Smith, haut responsable des opérations de terrain pour le CORE et célèbre militant des droits civiques. Elles relatent la détérioration des relations raciales et l'absence d'aide humanitaire pour les sinistrés noirs qui sont demeurés dans le *Ninth Ward* malgré l'inondation. Fait particulièrement intéressant, ces notes révèlent que l'administration Johnson est réellement préoccupée par les difficultés éprouvées par les Noirs et par les fortes tensions raciales. Elles nous indiquent également quelles informations possède le gouvernement dans sa recherche d'une solution visant à contenir et à régler ces problèmes¹⁰.

3) Un rapport du 19 septembre 1965 expliquant le déroulement général de la situation en Nouvelle-Orléans, rédigé par le directeur de l'*Office of Emergency Planning* (OEP), Buford Ellington. Destiné au président, ce document de quelques pages fournit notamment des informations au sujet des relations raciales, une semaine après la crise. Ellington y écrit que les représentants noirs collaborent étroitement avec la Croix-Rouge et l'administration municipale dans le but d'assurer un climat racial normal. Il note par ailleurs que Betsy a mis au jour « some serious problems of readiness at all levels of government in coping with disasters. » Dans l'ensemble, ce rapport s'avère être le meilleur résumé du désastre selon la perspective de l'OEP¹¹.

⁹ Bibliothèque présidentielle Lyndon Baines Johnson (Bibliothèque LBJ), *White House Central Files, 1963-1969*, DI, Boîte 1, Leontine Luke au président Johnson, 13 décembre 1965.

¹⁰ Bibliothèque LBJ, *Office Files of the White House Aides*, Files of Lee White, Boîte 6, Notes personnelles, 13 septembre 1965.

¹¹ Bibliothèque LBJ, *White House Central Files*, DI, Boîte 13, Mémo de Buford Ellington au président Johnson, 19 septembre 1965.

Ces documents révèlent l'état de la relation entre l'administration Johnson et différents acteurs municipaux, ainsi que l'information que possède le gouvernement au sujet de l'état des ghettos et de la population noire. Nous devons cependant éviter d'élever l'opinion des politiciens au niveau de vérité immuable; leurs avis ne sont que le reflet de leur perception respective, basée sur des données parfois contradictoires ou incomplètes. De plus, les archives ne dévoilent pas la totalité des obstacles – financiers et matériels, mais également constitutionnels et politiques – pouvant influencer la prise de décisions au sein de l'administration Johnson. Nous devons donc déduire quelles informations et quelles possibilités leur étaient accessibles, à la lumière de l'ensemble de notre documentation.

Deux autres types d'archives de l'administration Johnson, publiquement accessibles sur Internet, complètent l'étude des documents présidentiels. Le premier d'entre eux s'agit d'une compilation du carnet de bord quotidien du président, rédigé par ses secrétaires. Nous avons été mis au fait de leur existence grâce à un article de Brian Williams, publié en septembre 2005 dans le *New York Times*¹². Disponible sur le site web de la bibliothèque présidentielle (www.lbjlibrary.org/collections/daily-diary.html), le carnet de bord comprend principalement l'horaire quotidien du président et quelques détails sur ses activités, l'heure approximative de ses rencontres avec chaque personne, ainsi que quelques commentaires. Entre autres, le carnet du 10 septembre 1965, date de la visite présidentielle en Nouvelle-Orléans, fournit d'amples informations sur l'horaire des conversations téléphoniques de Johnson, ses rencontres avec ses assistants, ses déplacements en Nouvelle-Orléans et son opinion sur le refuge ayant fait l'objet de sa visite.

Le second type de documents consiste en des transcriptions des conversations téléphoniques de Johnson. Ils sont disponibles sur le site web du *Presidential Recordings Program* du *Miller Center* (www.whitehousetapes.net). Plus précisément,

¹² Brian Williams, « L. B. J.'s Political Hurricane », *New York Times*, 24 septembre 2005, p. A15.

nous avons retenu trois entretiens téléphoniques regroupés sur une seule page, intitulée « LBJ and the Response to Hurricane Betsy. » Le premier d'entre eux, datant du 10 septembre 1965, montre le président acquiesçant aux demandes de Russell Long, Ed Willis et Hale Boggs, qui l'implorait de visiter la Nouvelle-Orléans en soirée. La deuxième conversation, tenue le même jour entre Johnson et le directeur de l'OEP, Buford Ellington, montre LBJ réfléchissant à l'importance de cette visite sur le plan politique. Ce deuxième entretien dévoile également l'insuffisance de l'information alors disponible à l'exécutif, et indique que Johnson et son personnel ignorent l'ampleur de la crise préalablement à leur visite. Dans la troisième conversation, datant du 14 septembre, Russell Long demande au haut responsable de l'OEP, Robert Phillips, de « faire plier la loi » pour accélérer les opérations (« *make the law bend to the problem* »), avec l'appui tacite du président. Dans cette même discussion, nous voyons de plus que Johnson exige la participation des entreprises privées dans l'assistance à la Nouvelle-Orléans, tout en martelant la nécessité d'éliminer l'encombrement bureaucratique. Ces entretiens téléphoniques présentent la perspective gouvernementale de cet événement d'une manière qui ne transparait que rarement dans la documentation écrite¹³.

Chaque type de source présente l'ouragan Betsy sous un angle particulier. Le *Times-Picayune* (T-P), par exemple, traite de l'évolution quotidienne de la crise en Nouvelle-Orléans selon une perspective racialement homogène (le Blanc universel). Le *Louisiana Weekly* (LW) nous renseigne sur l'expérience afro-américaine de Betsy. Les archives présidentielles nous dévoilent les motivations et les actions de l'administration Johnson dans ce contexte de crise. D'autres documents, tels que les rapports de l'ACE et l'étude de Thomas Forrest, expliquent le fonctionnement et les responsabilités des organisations sur le terrain. De nombreuses critiques et interrogations sont soulevées lorsque ces sources sont confrontées entre elles-mêmes.

¹³ Kent Germany, « LBJ and the Response to Hurricane Betsy », *Presidential Recordings Program*, 2011. En ligne. <<http://whitehousetapes.net/exhibit/lbj-and-response-hurricane-betsy>>. Consulté le 17 février 2013.

L'historiographie participe également à cet exercice de questionnement et d'interprétation. Elle nous permet d'analyser les sources dans un contexte historique plus étendu, et de les réexaminer au travers d'un regard rétrospectif.

1.2 Examen de l'historiographie

Malgré son importance fondamentale pour l'histoire de la Nouvelle-Orléans, Betsy possède une historiographie étonnamment limitée. L'ouragan Katrina de 2005 a ravivé l'intérêt pour Betsy dans le monde académique, mais de nouvelles analyses portant sur l'expérience des Noirs se font toujours attendre. Edward Haas est le seul auteur à avoir publié des textes historiques centrés sur Betsy. Kent Germany, qui a étudié le contexte sociopolitique orléanais des années 60 en profondeur, s'est davantage intéressé à l'impact à long terme de Betsy qu'à son déroulement à court et moyen terme. La portée limitée de l'historiographie de Betsy nous oblige à accorder au reste de la documentation secondaire, qui porte sur le contexte sociopolitique local et national des années 60, une attention bien particulière.

1.2.1 Edward Haas

Edward Haas dirige son attention sur Victor H. Schiro, le maire de la Nouvelle-Orléans à l'époque de l'ouragan Betsy. Dans ses trois ouvrages figurant à notre bibliographie, Haas se fait visiblement une opinion favorable du maire. Paru en automne 1990 dans le *Gulf Coast Historical Review*, le premier texte, « Victor H. Schiro, Hurricane Betsy, and the 'Forgiveness Bill'¹⁴ », relate les premières semaines suivant le passage de Betsy : la visite présidentielle et la relation entre Schiro et Johnson, l'élimination de l'inondation, les rumeurs voulant que Schiro ait fait

¹⁴ Edward Haas, « Victor H. Schiro, Hurricane Betsy, and the 'Forgiveness Bill' », *Gulf Coast Historical Review*, vol. 6, no. 3 (Automne), 1990, pp. 67-90.

dynamiter les digues, la campagne électorale municipale en cours, la reconstruction de la ville, etc. Par contre, ce travail repose quasi uniquement sur des articles du *States-Item* et du *Times-Picayune* (ces deux journaux appartenaient au même consortium médiatique) et les archives de la collection Schiro. L'homogénéité de la documentation utilisée par Haas pose trois problèmes. Premièrement, les sources sont rarement mises en opposition ou en contradiction, de sorte qu'elles sont souvent intégrées sans que leur véracité soit remise en question. Deuxièmement, les questions ayant trait à l'inégalité raciale et à l'expérience afro-américaine de Betsy sont négligées. Finalement, le maire Schiro prend une place disproportionnée dans le récit de l'auteur. Le texte aborde ainsi le sujet avec simplisme, en ignorant les questions controversées et en réduisant la réponse à l'ouragan aux actions d'un seul individu.

Haas s'intéresse un peu plus aux Noirs dans un autre texte publié en automne 2004 dans la revue *Louisiana History* : « "Don't Believe Any False Rumors" : Mayor Victor H. Schiro, Hurricane Betsy, and Urban Myths¹⁵ ». Toujours intéressé principalement par Schiro, Haas discute des rumeurs circulant dans la communauté noire locale après l'ouragan; la principale d'entre elles prétend que le maire aurait volontairement dynamité l'*Industrial Canal* pour noyer la population noire du *Ninth Ward*. L'auteur affirme correctement que ces médisances sont fausses, mais des hypothèses au sujet de leur origine, de leur signification ou de leur popularité auraient été souhaitables. Il nous semble réducteur de ne les envisager que comme le fruit d'un désir pernicieux de défaire Schiro aux élections en cours sans explorer, par exemple, le lien entre cette fausse accusation de sabotage et le dynamitage réel de la digue de Caernarvon par l'ACE, lors des inondations du fleuve Mississippi, en 1927¹⁶. Ces rumeurs, telles que présentées par Haas, sont simplement considérées comme étant

¹⁵ Edward Haas, « "Don't Believe Any False Rumors" : Mayor Victor H. Schiro, Hurricane Betsy, and Urban Myths », *Louisiana History*, vol. 45, no. 4 (Automne), 2004, pp. 463-468.

¹⁶ Le 29 avril 1927, cette digue fut dynamitée dans le but de sauver la Nouvelle-Orléans de l'inondation, aux dépens des paroisses rurales de St. Bernard et Plaquemines, situées à l'est de la métropole. Voir John Barry, *Rising Tide : The Great Mississippi Flood of 1927 and How it Changed America*, New York, Simon & Schuster, 1997, p. 238-258.

irraisonnables et sans fondement. Tout comme dans le premier article, le maire est ainsi absout de toute critique.

Un troisième texte du même auteur, « The Expedient of Race: Victor H. Schiro, Scott Wilson, and the New Orleans Mayoralty Campaign of 1962¹⁷ », décrit la campagne municipale de Victor Schiro en 1962. Bien que cet article ne concerne pas l'ouragan Betsy, il est révélateur de la relation qu'entretient Schiro avec la population noire. Prétendant que toutes les tactiques sont valables pour gagner les élections en Louisiane, Haas explique comment Schiro, un intégrationniste modéré, courtise volontairement des groupes ségrégationnistes radicaux pour s'assurer la victoire. L'auteur affirme pourtant, sans la moindre ironie, que Schiro devient « le maire de tout le monde »¹⁸ (« *the mayor of all people* ») une fois élu. Comme exemples de cette prétendue bonne foi, il cite la déségrégation des toilettes publiques et des écoles catholiques en 1963 (un exploit qui relève de l'église plutôt que du maire) et la nomination « subséquente » de Philip Batiste en tant que premier Noir au conseil exécutif municipal – négligeant étrangement d'informer le lecteur que Batiste fut nommé seulement en mai 1966¹⁹. Cependant, tel que nous le verrons au troisième chapitre, la communauté noire dressait un bilan fortement négatif du premier mandat de Schiro.

Certaines affirmations de Haas sont d'ailleurs contredites par les archives présidentielles. Par exemple, dans le premier article, il évoque la sincère amitié entre Johnson et le Schiro pour expliquer, indirectement, ce qui mène le président à visiter la Nouvelle-Orléans dès le 10 septembre. Or, LBJ semble davantage motivé par son amitié avec le sénateur de la Louisiane Russell Long et par son désir de courtiser

¹⁷ Edward Haas, « The Expedient of Race : Victor H. Schiro, Scott Wilson, and the New Orleans Mayoralty Campaign of 1962 », *Louisiana History*, vol. 42, no. 1 (Hiver 2001), pp. 5-29

¹⁸ *Ibid.*, pp. 27.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 5-29; Louisiana Endowment for the Humanities, « Mayor Victor H. Schiro (1961-1970) », *The Louisiana Humanities Center Presents : The Mayors of New Orleans*. En ligne. <<http://www.leh.org/mayors/schiro.html>>. Consulté le 14 décembre 2012.

l'électorat louisianais que par sa relation avec le maire. Lorsque, dans les *President's Night Readings* du 30 septembre 1965, son assistant Marvin Watson lui demande s'il désire rencontrer Victor Schiro, le président répond : « Prefer he see [Buford] Ellington but I can't say no to [Senator Russell] Long. Hold back until next week[,] if possible 2 [weeks].²⁰ » Long et Schiro doivent alors rencontrer le président le 2 octobre pour discuter du *Southeast Hurricane Disaster Relief Act*, introduit au Sénat le 1^{er} octobre. D'après le T-P, Johnson accueille finalement Schiro aux côtés de Long²¹. Haas prétend aussi que Schiro appelle la Maison-Blanche pour informer le président de l'état de la Nouvelle-Orléans. Pourtant, les transcriptions des conversations téléphoniques démontrent sans équivoque que Long (assisté par Edwin Willis et Hale Boggs) est l'instigateur de la visite présidentielle, celui ayant contacté Johnson pour l'implorer de visiter la Nouvelle-Orléans. Nous n'avons trouvé aucune preuve documentée, que ce soit dans l'article de Haas ou dans les archives présidentielles, qu'une conversation directe entre Schiro et Johnson ait eu lieu le 10 septembre 1965. Nous devons donc tempérer l'importance à accorder à Victor Schiro dans l'explication des événements.

En somme, les travaux d'Edward Haas présentent de bonnes pistes de réflexion et de recherches sur l'ouragan Betsy et sur les relations raciales locales, mais laissent plusieurs questions sans réponses. Les failles dans la documentation nous incitent à faire preuve de prudence. L'absence de considération sérieuse pour la perspective de la communauté afro-américaine affaiblit également la qualité de son travail. Néanmoins, puisqu'il est le seul à avoir publié un ouvrage centré seulement sur Betsy dans la discipline de l'histoire, Haas occupera une place importante dans notre analyse.

²⁰ Voir Bibliothèque LBJ, *Special Files, 1927-1973*, President's Night Readings, Boîte 2, 30 septembre 1965, p. 1-2.

²¹ « Long to Urge Direct Aid Plan », *Times-Picayune*, 1er octobre 1965, section 1, p. 1; « Loan Hope Good, Schiro States », *Times-Picayune*, 3 octobre 1965, section 1, p. 1.

1.2.2 Kent Germany

Kent Germany s'intéresse au contexte sociopolitique de la Nouvelle-Orléans des décennies 60 et 70, en lien avec la *Great Society*. Cet historien originaire de la Louisiane a notamment participé au *Presidential Recordings Program*, à l'origine des transcriptions des conversations téléphoniques présidentielles (sect. 1.1.4). Son ouvrage « *New Orleans After the Promises: Poverty, Citizenship, and the Search for the Great Society* », publié en 2007, analyse rigoureusement les revendications citoyennes pour l'élimination des inégalités raciales et sociales, la mise en œuvre de programmes fédéraux de la *Great Society* au niveau local, et les résultats de ces programmes dans les années 60 et 70. Bien que Betsy ne figure pas au centre de son étude, Germany explique le lien entre cet ouragan et le climat social des années 60:

« [...] In 1965, another hurricane – this one named Betsy – brought 160-mile-per-hour coastal wind gusts and a storm surge that swamped the city's Ninth Ward. Water stood stagnant in a three hundred-block area, soaking not only into the wood and walls, but into the minds of segregated black residents who realized once again what little power they had to protect their homes and families. Coming at the height of the national civil rights movement – almost exactly one month after the signing of the Voting Rights Act – Betsy hastened a profound democratic moment.²² »

Puisque notre étude concerne une période temporellement limitée, ce livre nous intéresse spécifiquement pour sa présentation des problèmes, des revendications et des politiques de l'époque de la *Great Society*. Son ouvrage présente en menus détails l'inégalité raciale contre laquelle la communauté afro-américaine lutte durant ces deux décennies. Germany relate, entre autres, la décrépitude et la marginalisation des quartiers noirs avant l'arrivée de Betsy. Citant régulièrement les exemples du *Lower Ninth Ward* et de *Desire*, il déplore leur niveau de pauvreté alarmant et l'absence de services municipaux élémentaires – hôpitaux, écoles, bibliothèques, postes de police et transports collectifs, etc. – à leur disposition. Pour autant,

²² Germany, *New Orleans After the Promises*, p. 4-5.

Germany ne dépeint pas les Noirs comme un groupe inerte ou résigné; au contraire, il démontre leur collaboration (parfois conflictuelle) avec le gouvernement fédéral dans l'implantation de programmes sociaux et dans l'amélioration de leur communauté. Il appuie ses recherches sur divers fonds d'archives locales et gouvernementales accompagnés d'une historiographie élaborée. Les collections documentaires de politiciens louisianais tels que Schiro et la famille Long, ainsi que les archives de la bibliothèque Johnson, font notamment partie de ses sources²³.

En attirant le regard du lecteur sur les conditions de vie de la communauté noire orléanaise et en propulsant les Noirs au centre de son analyse, Germany trace un portrait qui s'avère bien différent de celui décrit par Edward Haas. En préférant l'histoire sociale aux discours et décisions politiques, l'auteur parvient à démontrer la froideur des rapports entre les Noirs et l'administration Schiro ainsi que les tensions raciales, avant et après l'ouragan. L'image d'une Nouvelle-Orléans racialement harmonieuse, ne serait-ce que dans le cadre limité de Betsy, est ainsi présentée comme étant une illusion. Germany n'est certes pas le premier auteur à infirmer la thèse de la fraternité interraciale en Nouvelle-Orléans : par exemple, dès 1961, J.H. Griffin s'était attaqué à ce mensonge dans son livre *Dans la peau d'un Noir*²⁴. L'originalité de son travail – et son importance fondamentale pour notre étude – réside dans sa description extensive et nuancée de la relation entre le milieu communautaire et le monde politique.

À l'instar du maire Schiro, plusieurs politiciens louisianais, tels que Russell Long, Edward Hébert et John McKeithen, sont soumis au regard critique de Germany. Certains, tels que Long, paraissent parfois ambivalents face au sujet de l'égalité raciale et de la déségrégation. D'autres – tels qu'Hébert, que l'auteur catégorise d'« *arch-segregationist* »²⁵ – s'avèrent cependant d'indéniables

²³ *Ibid.*, p. 69-70.

²⁴ J.H. Griffin, *Dans la peau d'un Noir*, Paris, Gallimard, 1962, 249 p.

²⁵ *Ibid.*, p. 51, 98, 249.

ségrégationnistes et d'ardents défenseurs de la suprématie blanche. Grâce à la profondeur de sa documentation, l'auteur est à la fois sévère et juste dans sa présentation de ces politiciens. En réunissant ainsi dans un seul ouvrage leurs positions sur les sujets de l'égalité raciale, de la *Great Society* et de l'impact de l'ouragan Betsy sur la Nouvelle-Orléans, Germany apporte une contribution cruciale à l'historiographie.

En s'intéressant à la mise en œuvre et aux conséquences de la *Great Society* en Nouvelle-Orléans, Germany nous permet d'insérer Betsy dans une trame historique à long terme. Le contexte sociopolitique local et national des années 60 montre la pertinence de considérer cet ouragan comme un produit de son époque. Notre étude s'inspire fortement de cet ouvrage pour comprendre le climat social orléanais de 1965 et 1966²⁶.

1.2.3 Autre littérature secondaire

D'autres ouvrages nous renseignent sur des aspects particuliers du contexte sociopolitique orléanais et américain des années 60, tels que l'histoire de la ségrégation, l'histoire locale, la présidence Johnson et la législation en matière de réponse au désastre. Dans une perspective où l'étude du contexte est considérée comme étant inséparable de l'événement, cette littérature s'avère essentielle.

Pour présenter les informations géographiques et démographiques générales de la Nouvelle-Orléans, nous recourons principalement à « *Bienville's Dilemma : A Historical Geography of New Orleans*²⁷ ». Publié en 2008, ce livre de Richard Campanella contient une carte de la répartition ethnique de la population selon le

²⁶ Voir également Kent Germany, *Making a New Louisiana : American Liberalism and the Search for the Great Society in New Orleans: 1964-1974*, Thèse de doctorat, Université Tulane, 2001, 630 p.

²⁷ Richard Campanella, *Bienville's Dilemma : A Historical Geography of New Orleans*, Lafayette, LA, Center for Louisiana Studies, 2008, 429 p.

recensement de 1960 et une autre qui présente les délimitations des « *wards* » et des districts à travers la ville (ces cartes sont reproduites en appendices avec le consentement explicite de l'auteur). Un autre livre, « *Negroes in Cities: Residential Segregation and Neighborhood Change*²⁸ » de Karl et Alma Taeuber, propose une analyse quantitative de la ségrégation dans les grandes villes américaines, telles que la Nouvelle-Orléans. Dans cet ouvrage de 1965, Taeuber et Taeuber comparent notamment la démographie de ces villes à partir des recensements de 1940, 1950 et 1960. Les statistiques compilées démontrent invariablement une croissance de la ségrégation résidentielle en Nouvelle-Orléans durant la période 1940-60. Leur analyse académique contient aussi toutes les informations méthodologiques nécessaires à l'interprétation des résultats. Grâce au travail de Campanella et de Taeuber et Taeuber, nous pouvons tracer un portrait détaillé de l'évolution démographique de la Nouvelle-Orléans.

Quelques ouvrages spécifiques à l'histoire locale figurent également dans notre historiographie. « *Natural Disasters as a Political Variable: The Effect of a Hurricane on an Urban Election*²⁹ », texte de Glenn Abney et Larry Hill publié en 1966, offre une analyse sociologique de l'impact de Betsy sur les élections municipales de 1965. Une considération importante est accordée à la population noire et aux victimes de l'ouragan. Fait surprenant, leurs données n'accordent à Betsy qu'une influence minime sur l'issue du vote. Un deuxième article, intitulé « *Sewerage, Sidewalks and Schools: The New Orleans Ninth Ward and Public School Desegregation*³⁰ », s'intéresse spécifiquement à l'histoire du *Ninth Ward* et de la crise de la déségrégation scolaire de 1960-61. Le champ temporel de cette étude de

²⁸ Karl Taeuber et Alma Taeuber, *Negroes in Cities : Residential Segregation and Neighborhood Change*, Chicago, Aldine, 1965, 284 p.

²⁹ Glenn Abney et Larry Hill, « *Natural Disasters as a Political Variable : The Effect of a Hurricane on an Urban Election* », *American Political Science Review*, vol. 60, no. 4 (décembre), 1966, pp. 974-981.

³⁰ Juliette Landphair, « *Sewerage, Sidewalks and Schools : The New Orleans Ninth Ward and Public School Desegregation* », *Louisiana History*, vol. 40, no. 1 (hiver), 1999, pp. 35-62.

Juliette Landphair s'arrête à 1962, mais sa description des relations raciales et de l'activisme (qu'il soit favorable ou défavorable à l'intégration scolaire) est pertinente à l'étude de la Nouvelle-Orléans de 1965. Nous avons aussi consulté le dernier chapitre de « Creole New Orleans : Race and Americanization », livre publié sous la direction d'Arnold Hirsch et de Joseph Logsdon en 1992 : « Simply a matter of Black and White : the transformation of race and politics in twentieth-century New Orleans³¹ », rédigé par Hirsch, retrace, de manière plus ou moins chronologique, l'histoire politique des Créoles de la Nouvelle-Orléans au XXe siècle. L'auteur s'intéresse à la question de l'unité du mouvement noir dans le *Big Easy*, aux organisations locales revendiquant le respect des droits des Noirs ainsi qu'à leurs relations avec le pouvoir politique et économique blanc. Il accorde une attention particulière à l'époque de la lutte pour les droits civiques et à l'impact du *Voting Rights Act* sur le poids politique des Noirs orléanais. Le bilan de l'administration Schiro, en ce qui a trait à la discrimination raciale, paraît peu reluisant à la lumière des faits relatés par Hirsch. Finalement, un article de Forrest LaViolette de 1960, « The Negro in New Orleans³² », résume la situation de la population afro-américaine et du climat racial en Nouvelle-Orléans à l'aide d'une analyse historique, sociologique et démographique. Paru dans le recueil *Studies in Housing and Minority Groups*, l'article étudie les enjeux de la ségrégation, de l'accès à l'habitation pour les Noirs et de l'augmentation du pouvoir politique des Noirs dans les années 50. LaViolette offre de l'information quantitative et qualitative détaillée sur la composition ethnique des quartiers et sur la disponibilité du logement pour la population noire. Tel que nous le verrons en section 3.1.1, son interprétation de la ségrégation s'avère cependant optimiste et parfois romancée.

³¹ Arnold Hirsch, « Simply a Matter of Black and White : The Transformation of Race and Politics in Twentieth-Century New Orleans », p. 262-319. In Arnold Hirsch et Joseph Logsdon (dir.), *Creole New Orleans : Race and Americanization*, Baton Rouge, LA, Louisiana State University Press, 1992.

³² Forrest LaViolette, « The Negro in New Orleans », p. 110-134. In Nathan Glazer et Davis McEntire (éd.), *Studies in Housing and Minority Groups*, Berkeley et Los Angeles, University of California Press, 1960.

Nous avons également consulté trois biographies de Lyndon Johnson, dans le but de recueillir des informations générales sur sa présidence et sur son attitude envers les Noirs : « LBJ: Architect of American Ambition³³ », biographie de la vie de Johnson rédigée par Randall Woods et publiée en 2006; « The Years of Lyndon Johnson : The Passage of Power³⁴ », paru en 2012 et relatant la vice-présidence de Johnson et le début tumultueux de sa présidence; et « Flawed Giant : Lyndon Johnson and His Times, 1961-1973³⁵ », livre publié en 1998 décrivant la vie de Johnson de son accession à la vice-présidence jusqu'à sa mort. LBJ est dépeint comme un homme ambitieux et paternaliste qui veut à tout prix passer à la postérité, mais aussi comme une personne sincère dans sa volonté de faire reculer la discrimination. Selon ces biographes, les efforts que déploie Johnson pour garantir l'adoption de législations protégeant les droits civiques et démocratiques des Noirs relèvent avant tout d'un impératif moral, même si l'on ne saurait ignorer ses ambitions électoralistes. Le président redoute les répercussions du *Civil Rights Act* de 1964 sur les résultats des prochaines élections, craignant que les États du Sud ne changent de camp politique; cela ne l'empêche pourtant pas de tout mettre en œuvre pour que soit approuvé son projet de loi. En effet, Johnson remporte aisément les élections de novembre 1964, mais certains États sudistes traditionnellement démocrates se tournent vers le Parti républicain pour protester contre ses politiques sociales progressistes. Bien que cette littérature ne concerne pas spécifiquement la Nouvelle-Orléans ou l'ouragan Betsy, elle nous dévoile néanmoins des détails importants sur la personnalité et le bilan politique du président Johnson.

³³ Randall Woods, *LBJ : Architect of American Ambition*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2006, 1007 p.

³⁴ Robert Caro, *The Years of Lyndon Johnson : The Passage of Power*, New York, Alfred A. Knopf, 2012, 712 p.

³⁵ Robert Dallek, *Flawed Giant : Lyndon Johnson and His Times, 1961-1973*, New York, Oxford University Press, 1998, 754 p.

L'historiographie de Betsy est limitée à quelques travaux. Plusieurs auteurs ont saisi la pertinence de cet événement pour comprendre l'ouragan Katrina d'août 2005, mais seuls Haas et Germany ont étudié Betsy avec une certaine profondeur. Pour examiner Betsy, il nous faut donc impérativement recourir à des ouvrages qui décrivent le contexte sociopolitique. Cela requiert un travail historique rigoureux, consistant à mettre des sources inédites ou exclues en relation avec l'historiographie actuelle. Nous pourrions alors reconstituer l'expérience afro-américaine de cet ouragan dévastateur et démontrer son importance pour la société orléanaise et pour la politique locale et nationale des années 60. Avant d'effectuer cette analyse contextuelle, nous examinerons, au chapitre suivant, la réponse à l'ouragan Betsy en relation à la communauté noire.

CHAPITRE II

DANS LA FOULÉE DE BETSY

L'ouragan Betsy requiert une mobilisation exceptionnelle des organisations politiques, caritatives et citoyennes. Suite à une tournée d'inspection le soir du 10 septembre, le président Johnson fait preuve d'un grand intérêt pour le prompt rétablissement de la Nouvelle-Orléans et propose immédiatement d'offrir l'assistance organisationnelle et matérielle du gouvernement fédéral aux autorités locales, surpassées par l'ampleur de la catastrophe. La Croix-Rouge et plusieurs organismes de charité offrent de l'hébergement, de la nourriture et divers services aux sinistrés. Les organisations noires, quant à elles, militent pour assurer le respect de l'égalité raciale et la prestation d'assistance à leurs confrères et consœurs démunis. Le partage des responsabilités lors de cette crise majeure est complexe et parfois difficile à cerner.

L'objectif de ce chapitre consiste à détailler le rôle et la performance des principales organisations impliquées dans la réponse à Betsy, en accordant une attention particulière à leur rapport avec la communauté noire. Après une brève description qualitative et statistique de l'ouragan et de ses conséquences immédiates, nous aborderons la préparation et la réaction des organisations orléanaises et louisianaises face à l'arrivée imminente de l'ouragan. Nous détaillerons ensuite la visite présidentielle et la réponse fédérale subséquente, en mettant l'accent sur l'importance de la lutte aux ralentissements bureaucratiques. Nous étudierons par la suite le rôle des forces militaires dans les opérations de secours, d'assistance

humanitaire et de maintien de l'ordre au sommet de la crise. Nous nous intéresserons ensuite aux activités des organisations caritatives, en accordant une place importante à la Croix-Rouge, principale responsable des personnes en besoin lors d'une situation d'urgence. S'ensuivra une présentation sur le *Southeast Hurricane Disaster Relief Act*, projet de loi visant à offrir une assistance financière exceptionnelle aux propriétaires sinistrés. Nous nous prêterons ensuite à une discussion approfondie portant sur les critiques de la communauté noire à l'égard de la préparation et de la réponse à Betsy; celles-ci nous forcent à réévaluer le bilan de l'ouragan tel que présenté par les sources officielles. Une analyse de la couverture de la crise par le *Times-Picayune* (T-P) démontrera la subjectivité et la passivité de ce grand média pour les profondes difficultés vécues par la communauté noire dévastée. Avant de conclure, nous nous adonnerons à une critique du *Louisiana Weekly* (LW), portant sur son approche à l'égard du pillage lors de Betsy et du travail de la Croix-Rouge durant cette crise.

2.1 L'ouragan en détails

Betsy naît le 26 août 1965 en tant que dépression tropicale, à environ 800 kilomètres au nord-est des côtes du Surinam, en Amérique du Sud. Cette dépression se transforme en ouragan en suivant un trajet erratique dans l'océan Atlantique, effectuant deux boucles avant de causer des dizaines de millions de dollars de dommages aux Bahamas et dans le sud de la Floride les 7 et 8 septembre 1965. Betsy poursuit son chemin et son œil évite de peu la Nouvelle-Orléans : l'ouragan atterrit à Grand Isle, à quelques dizaines de kilomètres au sud-ouest de la métropole louisianaise. Les Orléanais sont néanmoins fouettés par des vents de plus de 150 kilomètres à l'heure (km/h) et des rafales excédant 200 km/h, accompagnés d'ondes de tempête atteignant cinq mètres de hauteur. Ces vagues remontent le *Mississippi River-Gulf Outlet* (MRGO), canal de navigation ouvert depuis 1963, vers

l'*Intracoastal Waterway* et l'*Industrial Canal* (voir app. A.2), et causent des débordements et des brèches dans les digues qui ceignent ces trois canaux. Le *Ninth Ward* est victime d'une inondation spontanée qui s'étendra à travers l'*Eighth Ward* et une partie du *Seventh Ward*. Dans le *Lower Ninth Ward*, le quartier le plus durement touché, le niveau de l'eau atteint trois mètres³⁶. Des milliers de résidents sont réveillés par la rapide montée des eaux. Lorsqu'ils le peuvent, ils fuient vers un lieu public sécuritaire; plusieurs sont cependant incapables de quitter les lieux et doivent attendre les secours pendant de longues heures, voire quelques jours. Au total, 96 000 personnes, provenant de la Nouvelle-Orléans et de ses banlieues, trouvent refuge dans des abris temporaires. Selon la Croix-Rouge, 25 000 personnes sont toujours logées dans leurs refuges le 12 septembre³⁷. Tel que l'explique Richard Campanella, l'évacuation préventive de la population orléanaise face à l'arrivée d'un ouragan n'est nullement envisagée à cette époque :

« [...] In metropolitan New Orleans, "evacuation" meant [...] micro-scale, intra-urban movement to sturdier structures such as old brick schoolhouses. With over 600,000 city residents (many without vehicles) and no modern interstates, a mass flight from the deltaic plain was neither possible, nor recommended, nor even envisioned. Most New Orleanians felt safe in the city and "rode out" the storm at home or in neighborhood schools or civic buildings; coastal residents evacuated to levee-protected New Orleans.³⁸ »

Plus de 90% de la ville est privée d'électricité³⁹. L'accès à l'eau potable est rare en raison d'un bris dans l'équipement de chloration du réseau d'aqueduc public; un avis d'ébullition est donc en vigueur les 10 et 11 septembre dans l'ensemble de la ville. Soixante-cinq personnes trouvent la mort en Nouvelle-Orléans, la plupart

³⁶ Campanella, *Bienville's Dilemma*, p. 321-323; US ACE, *After Action Report on Hurricane Betsy*, Plate 4.

³⁷ « Profiteering reported in New Orleans; Storm Refugees Growing Restive », *New York Times*, 13 septembre 1965, p. 19; Forrest, *Hurricane Betsy, 1965*, p. 9.

³⁸ Campanella, *Bienville's Dilemma*, p. 322.

³⁹ United States Congress, *Hearings Before the Special Subcommittee*, p. 29.

d'entre elles étant des victimes de l'inondation du *Ninth Ward*. Les Afro-Américains sont surreprésentés dans la liste des décès, en raison de la concentration d'une forte population noire sur le territoire inondé et d'erreurs dans la planification de l'évacuation.

Les pertes matérielles sont énormes : les estimations initiales font état d'un milliard de dollars de dommages. Selon la Croix-Rouge, près de 30 000 maisons, 2000 commerces et 1700 bâtiments agricoles sont endommagés ou détruits à l'échelle de la Louisiane⁴⁰. La défaillance du système hydrologique, causée principalement par le reflux des eaux dans le MRGO, provoque l'inondation de 20% de la Nouvelle-Orléans. Les forts vents causent eux aussi des dégâts considérables à travers la ville. Une fois la tempête terminée et l'eau évacuée, des quartiers entiers doivent être nettoyés et reconstruits. Des milliers de personnes et une quantité colossale de véhicules et d'équipements sont mobilisés pour le nettoyage, la reconstruction, les secours et l'aide humanitaire. Au mois d'octobre, l'*Army Corps of Engineers* (ACE), principale responsable du nettoyage de la ville, estime à 100 000 le nombre de chargements de camions effectués pour la collecte des débris⁴¹. L'évacuation de l'eau à l'est de l'*Industrial Canal* prend plus de deux semaines en raison de l'endommagement des stations de pompage. La figure 2.1 présente les limites approximatives de l'inondation en date du 14 septembre selon le T-P, et la figure 2.2 montre l'inondation selon un rapport de l'ACE.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 111.

⁴¹ « Betsy Cleanup Job Defended », *Times-Picayune*, 10 octobre 1965, section 1, p. 1.

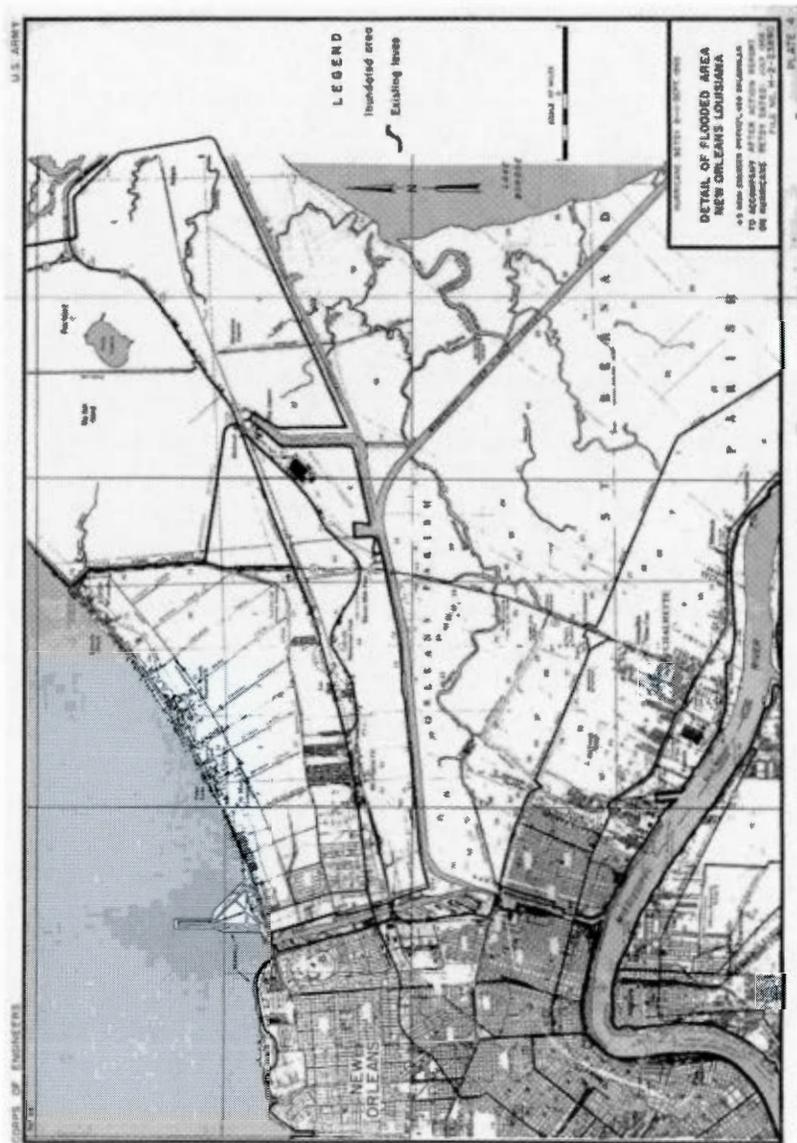


Figure 2.2 Vue détaillée de la zone inondée, Nouvelle-Orléans, Louisiane (Tirée de United States Army Corps of Engineers New Orleans District, *After Action Report on Hurricane Betsy, 8-11 September 1965*, Nouvelle-Orléans, U.S. Government Printing Office, 1966, Plate 4)⁴²

⁴² Le niveau de l'inondation était inscrit dans les espaces blancs.

2.2 Réponse à Betsy

2.2.1 Préparation et réaction à l'ouragan, 8-10 septembre

En 1965, la loi et la pratique attribuent aux municipalités et aux gouvernements d'États un rôle prépondérant dans la préparation et la réponse à un désastre. Washington n'intervient que suite à une déclaration de désastre majeur par le gouverneur d'un État. Avant la visite présidentielle et le déploiement de l'*Office of Emergency Planning* (OEP), les autorités de la Nouvelle-Orléans et de l'État de la Louisiane sont déjà mobilisées en prévision de l'ouragan. Jusqu'au soir du 10 septembre, les opérations sont coordonnées par le maire et la *New Orleans Civil Defense* (NOCD).

La NOCD est une branche locale de l'*Office of Civil Defense* (OCD), rattaché au département américain de la Défense. Conçue avant tout pour répondre à une attaque nucléaire à l'ère de la Guerre froide – alors que plane la menace constante d'une guerre nucléaire – l'OCD est une organisation décentralisée qui n'impose à ses bureaux régionaux et locaux que quelques lignes directrices. La NOCD est avant tout redevable au maire de la Nouvelle-Orléans et, avec son approbation, elle est responsable de planifier et de coordonner la réponse locale à des désastres naturels ou humains. Établi dans un bunker devant être à toute épreuve, le centre de commandement d'urgence de la NOCD est mis en opération lorsque paraît une menace imminente de désastre majeur⁴³.

Dès le 8 septembre, l'administration municipale et les autorités louisianaises se préparent à recevoir Betsy. Elles émettent entre autres des avis d'évacuation pour les résidents de basses terres à la radio, à la télévision et dans les journaux. Ces personnes sont évacuées vers des refuges temporaires jugés plus sécuritaires, tels que des écoles publiques ou l'auditorium municipal. Au total, environ 250 000 Louisianais, dont 96 000 Orléanais, quittent préventivement les zones à risque. Les

⁴³ Forrest, *Hurricane Betsy, 1965*, p. 22-25.

organisations municipales, le maire et des responsables de la NOCD se rencontrent pour assurer la coordination efficace de leurs efforts et le déploiement optimal de leurs effectifs. La Garde nationale et le district local de l'ACE cessent également leurs opérations de routine pour se mobiliser en prévision de l'ouragan⁴⁴.

Malgré ces préparatifs, les autorités ne sont guère prêtes à réagir aux inondations qui surgissent dans l'est de la ville. En effet, dans l'histoire antérieure, les ouragans affligeant la Nouvelle-Orléans provoquaient normalement une montée des eaux dans le nord de la ville, soit à partir du lac Pontchartrain. Cette fois, l'eau déborde et s'infiltré par des brèches dans les canaux qui séparent le *Lower Ninth Ward* du reste de la ville (fig. 2.2; app. A.2). De plus, le centre de commandement de la NOCD est aux prises avec des difficultés techniques qui limitent ses capacités. Le centre souffre de la surchauffe d'un disjoncteur, ce qui le prive d'électricité et de climatisation. De surcroît, des défaillances du système téléphonique réduisent grandement les possibilités d'appeler à l'extérieur, tandis que des bris d'équipements de communication empêchent le recours à d'autres moyens de transmission d'informations aux responsables et au personnel de terrain. La NOCD est contrainte de déplacer ses opérations à l'hôtel de ville le matin du 10 septembre⁴⁵.

Avant la visite présidentielle, Schiro est le visage public de la réponse locale à Betsy, mais il partage ses responsabilités avec la NOCD, qui travaille dans l'ombre à partir de son bunker. Des difficultés avec le réseau téléphonique dans les premières heures de la crise forcent Schiro à recourir à des radios, achetées préventivement par la ville, pour communiquer avec la NOCD et les gens sur le terrain. Le maire est le principal responsable des opérations de terrain : il examine personnellement l'évolution de la situation, il délègue des tâches sur-le-champ et il communique les

⁴⁴ *Ibid.*, p. 8-9, 12-14, 22.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 27-30, 42; Haas, « Victor H. Schiro », p. 70-71.

besoins des organisations à la NOCD, qui relaie l'information aux agences locales et qui coordonne la distribution de ressources matérielles et humaines à travers la ville⁴⁶.

L'OEP prend en main la coordination des opérations dès que le gouverneur McKeithen décrète l'état d'urgence en Nouvelle-Orléans le soir du 10 septembre, mais le maire et la NOCD maintiennent néanmoins leurs charges respectives. L'OEP assure l'efficacité globale des opérations en Nouvelle-Orléans en facilitant la coordination entre les organisations locales et fédérales. Le maire maintient partiellement son rôle médiatique, effectuant notamment des tournées d'inspection du *Ninth Ward* avec des représentants politiques et des journalistes même s'il ne dirige plus officiellement les opérations⁴⁷.

2.2.2 Visite présidentielle

Dans l'après-midi du 10 septembre, le sénateur démocrate Russell Long et les représentants louisianais Hale Boggs et Edwin Willis contactent le président Johnson, l'implorant de visiter promptement la Nouvelle-Orléans pour lui offrir son soutien moral et politique. Pour souligner la gravité de la situation dans le *Big Easy*, Long déclare à Johnson : « Hurricane Betsy picked the lake [Pontchartrain] up and put it inside New Orleans and Jefferson Parish [...] ». Afin de convaincre LBJ de l'importance politique de cette visite, les trois hommes lui rappellent la défaite du Parti démocrate en Louisiane aux élections présidentielles de 1964, et vantent les appuis qu'une telle excursion pourrait apporter à lui-même et à son parti dans cet État. Convaincu par cet argumentaire, le président acquiesce à leur demande et vérifie auprès du directeur de l'OEP, Buford Ellington, que les conditions météorologiques

⁴⁶ Forrest, *Hurricane Betsy*, 1965, p. 27-30.

⁴⁷ James Gillis, « Officials Tour Flood Area », *Times-Picayune*, 12 septembre 1965, section 1, p. 21; Joe Darby, « Cruel Betsy Blew Water into Area; It's Still There », *Times-Picayune*, 16 septembre 1965, section 1, p. 5.

permettraient un déplacement aérien dans le sud de la Louisiane. Cependant, le sénateur Long est lui-même à Washington et n'a donc pas assisté à la dévastation de la Nouvelle-Orléans. Il nous semble probable que Johnson et Ellington aient considéré sa description de l'inondation comme une énorme exagération. Johnson et son personnel n'ont ainsi accès à aucune information fiable qui leur permettrait d'évaluer correctement la sévérité de la crise en Nouvelle-Orléans. Ils seront témoins de dégâts et de souffrance humaine qui excèdent visiblement leurs attentes⁴⁸.

Accompagné de quelques membres de son administration et de représentants du Congrès, Johnson se dirige vers la Nouvelle-Orléans à bord d'*Air Force One*. Il survole la ville pendant quelques minutes avant d'atterrir à l'aéroport municipal vers 17h40, heure locale. Sitôt descendu de l'avion, LBJ prononce un court discours devant la presse, dans lequel il promet d'offrir toutes les ressources nécessaires pour la rémission entière de la Louisiane. Un cortège motorisé comprenant Johnson, Long, Boggs, Willis, des aides présidentiels, le maire Victor Schiro et une foule de journalistes, quitte ensuite l'aéroport pour effectuer une tournée de la ville hautement médiatisée. À quelques reprises, l'équipe s'arrête pour laisser le président discuter cordialement avec des sinistrés tels que William Marshall, un homme noir de 74 ans à la recherche d'un refuge convenable pour lui et sa famille. Après 45 minutes, le cortège s'arrête devant l'école élémentaire *George Washington*, située à l'ouest de l'*Industrial Canal* sur l'avenue St. Claude. L'école est alors bondée de sinistrés noirs dépourvus de vivres et d'assistance⁴⁹. Munis de lampes de poche, Johnson et son équipe explorent le bâtiment pour constater d'eux-mêmes les conditions qui y prévalent, au dam des Services secrets chargés d'assurer leur sécurité. Braquant sa torche vers son visage, le président s'adresse aux sinistrés : « This is your president,

⁴⁸ Voir la première et la deuxième conversation téléphonique dans Germany, « LBJ and the Response to Hurricane Betsy ».

⁴⁹ La secrétaire de Johnson note dans le carnet de bord : « Most of the people inside and outside of the building were Negro. » Voir Bibliothèque LBJ, *Lyndon B. Johnson's Daily Diary Collection*, 10 septembre 1965, p. 8.

and I'm here to help you. » S'enquérant auprès de la foule, Johnson et ses assistants sont consternés par l'absence d'eau, de nourriture, d'électricité et de conditions sanitaires adéquates dans le refuge; la secrétaire de LBJ qualifie la scène de « mass of human suffering » (masse de souffrance humaine). Johnson ordonne au directeur de l'OEP de leur trouver de l'eau et demande au maire Schiro de se renseigner sur la possibilité de s'approvisionner auprès des compagnies de boissons gazeuses⁵⁰.

D'une durée de deux heures, la tournée présidentielle marque les esprits de la population orléanaise⁵¹. Durant les semaines suivantes, plusieurs citoyens et personnalités politiques, tels que le maire Victor Schiro, le gouverneur de la Louisiane John McKeithen et le président du *Times-Picayune* (T-P) John Tims, font parvenir à Johnson des lettres de remerciements pour cette visite impromptue. Non sans exagération, le *Washington Post* soutient même que Johnson contrôle personnellement la situation jour et nuit⁵². Cette visite représente un énorme succès médiatique et politique pour LBJ. Plusieurs auteurs s'y sont d'ailleurs référés afin de mettre en évidence l'indifférence du président Bush face à la souffrance de la Nouvelle-Orléans après l'ouragan Katrina de 2005⁵³.

2.2.3 L'efficacité bureaucratique, objectif primordial

Lors d'une conférence de presse tenue à la fin de sa tournée, Johnson promet d'assouplir la bureaucratie pour améliorer la réponse à la crise. Symbolisé par

⁵⁰ *Ibid.*, p. 8-9; Bibliothèque LBJ, « President Johnson Speaks to the Media Prior to Departure for Baton Rouge », In *LBJ Remarks on Hurricane Disaster in New Orleans*. En ligne. <www.lbjlib.utexas.edu/johnson/AV.hom/Hurricane/audio_transcript.shtml>. Consulté le 24 octobre 2012.

⁵¹ Notons par ailleurs que Johnson avait initialement prévu de visiter Baton Rouge, mais il annule ce déplacement supplémentaire et retourne directement à Washington, évoquant les mauvaises conditions météorologiques dans le nord de la Louisiane.

⁵² Frank Porter, « LBJ Sees Betsy Toll in Hundreds », *Washington Post*, 13 septembre 1965, p. A1

⁵³ Voir, par exemple, Brinkley, *The Great Deluge*, p. 340, 407-408; Horne, *Breach of Faith*, p. 83.

l'expression « *cutting the red tape* » (sabrer dans la paperasserie), cet engagement est plus qu'un simple exercice de relations publiques. L'administration Johnson en fait un thème central de son implication dans la réponse à Betsy, posant des gestes concrets pour faire correspondre les normes bureaucratiques aux besoins immédiats des régions dévastées.

Dès que le gouverneur McKeithen décrète l'état d'urgence, le soir du 10 septembre, la participation de Washington au rétablissement de la Nouvelle-Orléans tombe sous la juridiction du gouvernement fédéral. Alors que Johnson demeure, aux yeux des médias et de la population, le symbole de la réponse à l'ouragan, cette tâche incombe officiellement à trois hauts responsables de l'*Office of Emergency Planning* (OEP). Le directeur Buford Ellington, son directeur adjoint Frank Dryden et le directeur des désastres Robert Phillips sont chargés de superviser et de coordonner les opérations sur le terrain⁵⁴. Leurs responsabilités comprennent notamment la récolte et le relai, auprès des agences fédérales, locales et quasi-gouvernementales, de l'information concernant les besoins en matériel et en personnel. Cependant, au-delà de la simple fonction de coordination, l'OEP est officieusement déployée par le président pour s'attaquer à toute complication et tout ralentissement bureaucratiques. Tels qu'en témoignent les nombreuses références à la paperasserie dans les communications entre les membres de l'administration Johnson, l'objectif réel de l'OEP est d'assouplir les lois sur-le-champ afin de les faire contribuer au prompt rétablissement de la ville⁵⁵. Pour ce faire, des représentants de l'OEP sont mis à la disposition des agences et des compagnies sur le terrain pour fournir immédiatement les documents requis et approuver dès que possible des projets de nettoyage, de réfection, de distribution, etc. Par exemple, dès les premières heures de l'intervention fédérale, Ellington demande à la NOCD de distribuer l'eau qu'elle entrepose dans ses

⁵⁴ Deuxième conversation téléphonique dans Germany, « LBJ and the Response to Hurricane Betsy ».

⁵⁵ Bibliothèque LBJ, *White House Central Files*, DI, Boîte 13, Mémo de Buford Ellington au président Johnson, 19 septembre 1965; Troisième conversation téléphonique, dans Germany, « LBJ and the Response to Hurricane Betsy ».

abris nucléaires aux sinistrés; il résout ainsi un flou juridique en décrétant que la NOCD peut bel et bien mettre son matériel et ses installations à la disposition de la population (voir sect. 2.5)⁵⁶. L'OEP prend également des mesures drastiques pour accélérer le travail de l'*Army Corps of Engineers* (ACE), principale responsable des tâches de nettoyage et de réfection. Elle lui délègue notamment le pouvoir de rembourser des travaux municipaux sans exiger l'approbation du gouvernement fédéral, tout en abrogeant la limite minimale de 1000 dollars normalement requise pour un contrat de réfection ou de remplacement d'installations ou d'infrastructures publiques⁵⁷. De multiples autres exemples attestent de cette volonté d'alléger le fardeau que pourrait imposer la bureaucratie sur le déroulement des opérations.

Au mois d'octobre, Washington investit 806 000 dollars dans l'embauche de trois mille jeunes de 16 à 21 ans (1500 étudiants et 1500 décrocheurs) à 1,25 dollars de l'heure, dans le cadre du programme *Neighborhood Youth Corps* (NYC) (voir 3.3.2). Le gouvernement confie à certains une participation aux opérations de nettoyage, à d'autres la tâche de garder des enfants de parents démunis. Cette mesure s'avère une façon économiquement avantageuse d'offrir un emploi, un revenu et une occupation à des jeunes de milieux défavorisés. Elle accélère de plus le nettoyage de la ville tout en allégeant les responsabilités des organismes de bienfaisance. Cette initiative, qui constitue un autre exemple de la volonté et de la capacité de Washington à mettre l'appareil gouvernemental au service de la population orléanaise, est un franc succès⁵⁸.

Le président souhaite également voir les entreprises privées contribuer au rétablissement de la Nouvelle-Orléans. Lors d'une conversation téléphonique, LBJ et le sénateur Russell Long rappellent à Robert Phillips que le secteur privé a

⁵⁶ Forrest, *Hurricane Betsy, 1965*, p. 31-32, 37.

⁵⁷ United States Congress, « Hearings Before the Subcommittee, » p. 44; US ACE, *After Action Report on Hurricane Betsy*, p. 15, Exhibit 6-1, 6-2.

⁵⁸ « LA. Youth Unit to Aid Cleaning », *Times-Picayune*, 17 septembre 1965, section 2, p. 12; Germany, *New Orleans After the Promises*, p. 58.

l'obligation morale de s'impliquer matériellement en cette période de crise majeure. Des compagnies provenant de tout le pays offrent leurs services au gouvernement. John K. Rector, à la fois représentant de Pepsi et membre d'un comité démocrate à Washington, affirme avoir discuté avec des dirigeants de sa compagnie et le président de la *Bottlers Association* pour assurer l'approvisionnement de la ville en eau embouteillée. Joe Braswell, président d'une compagnie de transport routier, autorise le gouvernement à utiliser gratuitement sa flotte de 600 semi-remorques et ses installations terminales à l'échelle du pays. La compagnie aérienne *Delta Airlines* met ses infrastructures orléanaises à la disposition de l'ACE. Des magasins locaux d'ameublements, de vêtements, et d'aliments prolongent leurs heures de service et ouvrent leurs portes le dimanche (un fait rare pour l'époque), tout en promettant de mettre les bouchées doubles pour renflouer leurs stocks. Il est indéniable que les efforts de ces compagnies et de leurs représentants revêtent souvent un intérêt politique ou économique; néanmoins, ces initiatives stimulent le soutien du secteur privé, tel que le souhaitait Johnson⁵⁹.

Plus qu'un simple vœu pieux, la lutte à la paperasserie constitue le principe directeur de la réponse fédérale à Betsy. Les textes de loi, l'utilisation du matériel et du personnel, la distribution de fonds et les exigences bureaucratiques sont soumises à l'objectif primordial d'un prompt rétablissement. Les bénéfices de cette recherche d'efficacité se répercutent sur l'ensemble des opérations de nettoyage et de reconstruction en Nouvelle-Orléans.

⁵⁹ Bibliothèque LBJ, *White House Central Files*, DI, Boîtes 13 et 15; Troisième conversation dans Germany, « LBJ and the Response to Hurricane Betsy ». De multiples publicités dans le *Times-Picayune* attestent de la prolongation des heures de service évoquée par Long.

2.2.4 Forces armées

Les forces armées fédérales et la Garde nationale apportent un soutien logistique vital aux efforts humanitaires et sécuritaires dans les moments les plus difficiles de la crise. Depuis la veille de l'ouragan, l'armée accueille un grand nombre de réfugiés dans ses installations du *Port of Embarkation* (Port d'embarquement)⁶⁰. Les militaires fournissent et transportent du matériel indispensable au fonctionnement de grands camps de sinistrés : cuisines mobiles, vêtements, nourriture, médicaments, lits, équipements d'urgence. De plus, les forces fédérales déploient près de 900 soldats, chargés de déplacer et de maintenir en service les installations et équipements destinés à nourrir et loger les sinistrés. En compagnie de l'ACE, des services d'urgences municipaux, de la garde côtière américaine et de volontaires, les militaires portent également secours à des milliers de personnes perchées sur des toits ou dans des arbres dans la zone inondée⁶¹. Pour résoudre le problème de la dispersion et de la surpopulation des refuges, et pour faciliter la répartition de leurs responsabilités, les autorités cherchent à concentrer plus de 20 000 sinistrés dans un même endroit jusqu'à leur retour à domicile. À cette fin, la marine américaine met sa base navale d'Algiers, sur l'autre rive du Mississippi (voir « US Naval Base » dans app. A.2), à la disposition de la Croix-Rouge. La présence des militaires permet ainsi d'assurer la viabilité des efforts humanitaires⁶².

⁶⁰ Ce complexe de l'armée (aussi connu sous la désignation *New Orleans Army Base* en 1965) est situé dans le quartier de *Bywater*, sur la rive opposée de la base navale d'Algiers. Il sera acquis par la marine américaine et affilié à la base d'Algiers en 1966. Pour un résumé de l'histoire du Port d'embarquement, voir Paul Purpura, « New Orleans chooses developer for idle Navy-owned complex in Bywater », *Times-Picayune*, 25 septembre 2012. En ligne. http://www.nola.com/politics/index.ssf/2012/09/new_orleans_chooses_developer.html. Consulté le 4 janvier 2014.

⁶¹ La Garde côtière estime avoir secouru 12 744 personnes dans la première semaine après Betsy. « Coast Guard Officials Report 12,744 Rescued from Hurricane », *Times-Picayune*, 18 septembre 1965, section 1, p. 14.

⁶² Forrest, *Hurricane Betsy, 1965*, p. 17-19; United States Congress, *Hearings Before the Special Subcommittee*, p. 46-53.

En vertu de la loi, les troupes fédérales doivent limiter leur rôle aux opérations humanitaires et ne peuvent participer au maintien de l'ordre⁶³. Il incombe donc à la Garde nationale, au service du maire sous l'approbation du gouverneur McKeithen, de travailler avec le corps policier municipal pour lutter contre le désordre civil et le pillage. Environ 250 réservistes collaborent avec les forces policières pour patrouiller les quartiers endommagés et abandonnés, une tâche dont ils s'acquittent allègrement⁶⁴. À notre avis, il est toutefois inopportun de dédier autant de troupes à la surveillance et à la protection de biens matériels au moment où la ville est frappée de plein fouet par une crise humanitaire. Le pillage et le chaos n'existent vraiment que dans l'imaginaire de politiciens et de journalistes. Malgré l'inquiétude soulevée par Schiro et le T-P pour la sécurité des quartiers commerciaux, le chef de la police locale, Joseph Giarusso, affirme que le pillage n'est qu'un phénomène isolé. Cela n'empêche guère le journal afro-américain *Louisiana Weekly* (LW) de dresser un portrait chaotique de la haute-ville, à l'aide de preuves anecdotiques et de conclusions hâtives. En s'appuyant sur trois cas de vols de commerces – les seuls exemples prouvés de tels actes en haute-ville – le LW présente faussement cette section de la ville comme la proie facile d'une bande de malfaiteurs: « While most attention was being focused on the stricken downtown areas, looters and sneak thieves had a holiday in the uptown section.⁶⁵ » Cette perception d'une ville envahie par des

⁶³ En 1965, le *Posse Comitatus Act* de 1878 (amendé en 1956) proscrit l'utilisation de troupes fédérales à des fins de maintien de l'ordre, à l'exception de situation permises par la Constitution ou par le Congrès. L'*Insurrection Act*, d'abord adopté en 1807, donne au gouverneur le pouvoir de demander au président d'envoyer l'armée lors d'une insurrection, de violences exceptionnelles ou de l'effondrement de l'état de droit (*lawlessness*); il permet aussi au président d'envoyer lui-même l'armée dans des situations similaires. Aucune de ces situations ne s'applique vraisemblablement à Betsy. Pour le *Posse Comitatus Act*, voir Legal Information Institute, « 18 U.S. Code § 1385 - Use of Army and Air Force as posse comitatus », *Cornell University Law School*. En ligne. <<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/1385>>. Consulté le 12 janvier 2014. Pour l'*Insurrection Act*, voir Legal Information Institute, « 10 U.S. Code Chapter 15 – INSURRECTION », *Cornell University Law School*. En ligne. <<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/subtitle-A/part-I/chapter-15>>. Consulté le 12 janvier 2014.

⁶⁴ « La. Guard Role in Storm Cited », *Times-Picayune*, 13 septembre 1965, Section 1, p. 6.

⁶⁵ « National Guard Aid Asked to Protect from Looters, » *Times-Picayune*, 11 septembre 1965, section 1, p. 13; « Looting Held to Minimum by Police, Army, Guard », *Times-Picayune*, 12 septembre 1965,

pilleurs et des criminels sans scrupules, et l'utilisation disproportionnée de centaines d'hommes qui en résulte, ne sont guère justifiées.

2.3 L'aide humanitaire et communautaire

Plusieurs organisations caritatives se mobilisent pour venir en aide aux sinistrés. En vertu de son statut d'organisation quasi-gouvernementale, la Croix-Rouge est la grande responsable des camps de réfugiés et de la prestation d'aide humanitaire. Alors qu'elle reçoit les acclamations des gouvernements et de la presse locale, son travail est sévèrement critiqué par certaines associations citoyennes représentant les quartiers inondés. La communauté noire sinistrée bénéficie aussi de l'assistance de nombreuses œuvres de charité et d'institutions religieuses noires, qui s'efforcent d'assouvir les besoins des Noirs.

2.3.1 Rôle et sommaire des activités

Les organisations humanitaires ont pour mission de fournir aux sinistrés des biens et services élémentaires : nourriture, vêtements, abri, assistance médicale, etc. Certaines d'entre elles, telles que la Croix-Rouge et l'Armée du Salut, accueillent des personnes qui se réfugient de manière préventive. En début de soirée le 9 septembre, des résidants de la Nouvelle-Orléans et de ses banlieues sud et est affluent par milliers dans les abris temporaires, établis dans des lieux publics jugés sécuritaires répartis à travers la ville : écoles publiques, auditorium municipal, hôtel de ville, églises, etc. Déjà confrontées à la surpopulation des refuges avant l'inondation, les organisations humanitaires font face à une crise plus grave lorsque l'eau monte dans le *Ninth Ward*, dès les petites heures du matin du 10 septembre. En

section 5, p. 14; John Rousseau, « Looters, Freeloaders Have Field Day in Aftermath of Hurricane », *Louisiana Weekly*, 25 septembre 1965, section 1, p. 3.

raison de ce scénario totalement inattendu, l'assistance de centaines de volontaires supplémentaires est nécessaire. De plus, l'inondation et les nombreux débris laissés derrière par Betsy ralentissent les déplacements de matériel et de personnel entre les différents centres de réfugiés. Après quelques jours, la Croix-Rouge, la NOCD et l'armée s'entendent pour régler ces problèmes en concentrant les réfugiés à la base navale d'Algiers (*voir* sect. 2.2.4)⁶⁶.

La division des tâches sur le terrain varie selon les besoins et les effectifs de chaque organisation, faisant souvent fi des délimitations théoriques des responsabilités. Lors d'une crise prolongée, ce partage provoque un chevauchement menant à des tensions et des luttes de pouvoirs entre organismes. Thomas Forrest rapporte notamment une série de désaccords entre la Croix-Rouge et l'Armée du Salut. Cette dernière pourvoit aux nécessités immédiates des sinistrés; la Croix-Rouge, elle aussi préoccupée par ces problèmes immédiats, doit également assurer le rétablissement à long terme des communautés affectées, ce qui nécessite davantage d'argent que de matériel. Or, en l'absence de fonds suffisants pour remplir toutes ses obligations, la Croix-Rouge dispute les ressources à l'Armée du Salut et lui délègue plusieurs de ses responsabilités sans lui allouer le financement prévu pour les accomplir. Dans le but de subventionner le retour à domicile des sinistrés, la Croix-Rouge refuse également des dons matériels pourtant destinés à l'Armée du Salut, mais elle exige en revanche des dons monétaires afin d'accomplir ses propres objectifs à long terme. En raison des agissements de la Croix-Rouge, l'Armée du Salut est ainsi contrainte de se procurer avec ses fonds le matériel à distribuer aux sinistrés⁶⁷.

Les capacités matérielles et financières des agences caritatives dépendent des dons récoltés à l'échelle nationale. En Nouvelle-Orléans seulement, la Croix-Rouge prévoit que ses dépenses excéderont huit millions de dollars; pour l'ensemble des

⁶⁶ Forrest, *Hurricane Betsy, 1965*, p. 41.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 61-63.

territoires affligés par l'ouragan, sa facture pourrait s'élever à quatorze millions de dollars⁶⁸. La situation financière des autres organismes de bienfaisance est également précaire. Au total, une soixantaine d'organisations, dont la Croix-Rouge et l'Armée du Salut, placent leurs espoirs dans la campagne de financement de l'*United Fund* de septembre et octobre, qui projette de lever près de quatre millions de dollars. L'attention médiatique dédiée à la crise en Nouvelle-Orléans favorise le succès de cet effort de financement et la survie des groupes participants, mais ce montant ne couvre qu'une fraction des besoins de la population orléanaise⁶⁹.

Les organisations noires fournissent une assistance modelée pour leur communauté. L'*Urban League of Greater New Orleans* (ULGNO), qui ne possède alors que de modestes moyens en raison d'un conflit avec l'*United Fund*, mobilise néanmoins des bénévoles, des experts et des fonds pour venir en aide aux sinistrés noirs⁷⁰. L'aile jeunesse de la NAACP organise une « *cleanup brigade* » (brigade de nettoyage) pour venir en aide aux sinistrés du *Lower Ninth Ward*⁷¹. Plusieurs institutions et organisations religieuses, telles que l'*Interdenominational Ministerial Alliance* (IMA) et l'église méthodiste de la Nouvelle-Orléans, mettent leurs établissements à la disposition des sinistrés. Les organisations caritatives, religieuses et citoyennes afro-américaines collaborent régulièrement avec la Croix-Rouge et plusieurs d'entre elles, telles que l'IMA, l'archidiocèse de la Nouvelle-Orléans et la NAACP, lui font des dons monétaires substantiels⁷². Cependant, cet esprit apparent

⁶⁸ Bibliothèque LBJ, *White House Central Files*, FG, Boîte 419, 6-7 octobre 1965.

⁶⁹ « Pledges Send United Fund Drive Well Beyond Goal », *Times-Picayune*, 23 octobre 1965, section 1, p. 1.

⁷⁰ Germany, *New Orleans After the Promises*, p. 40; « Urban League to Aid Victims of Hurricane », *Louisiana Weekly*, 18 septembre 1965, section 1, p. 7; « Urban League Busy Helping Betsy Victims », *Louisiana Weekly*, 25 septembre 1965, section 1, p. 4; « Admit Urban League Back into Fold », *Louisiana Weekly*, 26 mars 1966, section 1, p. 1, 5.

⁷¹ « NAACP Youth Form 'Clean Up Brigade' », *Louisiana Weekly*, 25 septembre 1965, section 1, p. 4.

⁷² « Red Cross Given NAACP Check », *Times-Picayune*, 22 septembre 1965, section 3, p. 2; « IMA Creates Emergency Relief Fund, Gives \$5,000 to Red Cross », *Louisiana Weekly*, 25 septembre 1965, section 1, p. 1, 9; « Urban League Busy Helping Betsy Victims », *Louisiana Weekly*, 25 septembre

de coopération interraciale masque les critiques de la communauté noire au sujet de l'assistance humanitaire qu'ils reçoivent de la Croix-Rouge. Plusieurs doivent compter sur la solidarité raciale pour subvenir à leurs besoins. Tel que nous le verrons en sous-section 2.5, une pression insistante doit être exercée sur les autorités pour que les sinistrés noirs puissent bénéficier d'un traitement plus équitable.

2.3.2 Gestion des camps et des sinistrés

Les conditions de vie sont difficiles pour les dizaines de milliers de personnes vivant dans les camps de réfugiés. Ces établissements doivent avant tout assurer la survie et la sécurité d'une population nombreuse avec la meilleure efficacité possible. Les plans de réponse établis avant Betsy sont invalidés par l'inondation. Des milliers de personnes fuient alors leur résidence sans connaître l'emplacement des refuges ouverts à la population. Elles engorgent les camps officiels surpeuplés ou s'abritent dans des lieux publics non-désignés qui sont certes sécuritaires, mais dépourvus de personnel, d'équipements et de vivres. En raison des conditions précaires dans les abris, plusieurs demeurent dans leur résidence malgré l'inondation. Des milliers de résidents du *Lower Ninth Ward* sont cependant pris au piège par la montée des eaux, devant attendre les secours; ces personnes, lorsqu'elles sont évacuées, sont habituellement déposées dans les camps officiels⁷³.

Le 10 septembre, des milliers de personnes se trouvent dans des refuges non-officiels aux prises avec des conditions de vie déplorables : absence d'eau potable, insalubrité, manque de services médicaux et autres problèmes caractérisent l'état de ces emplacements dans les premières journées suivant l'ouragan. Le président Johnson constate cette situation intenable à travers ses discussions avec des sinistrés

1965, section 1, p. 4; « Catholics Contribute \$100,000 », *Louisiana Weekly*, 2 octobre 1965, section 1, p. 8.

⁷³ Forrest, *Hurricane Betsy, 1965*, p. 78-84.

tels que William Marshall, cet homme noir de 74 ans à la recherche d'un refuge convenable pour lui et sa famille, ainsi que les centaines de Noirs qu'il rencontre à l'école *George Washington*⁷⁴. Les conditions de vie de ces sinistrés s'améliorent graduellement suite à la visite présidentielle, grâce notamment au travail et aux pouvoirs discrétionnaires des représentants de l'OEP. En raison d'un grave problème de surpopulation, la situation n'est que marginalement meilleure dans les centres ouverts et équipés pour accueillir les victimes de l'ouragan. Des lieux publics, tels que l'auditorium municipal et l'hôtel de ville, servent officiellement d'abris pour prémunir les résidants des vents violents, mais ils ne sont pas préparés pour une crise durant plus d'une journée. Plusieurs personnes retournent à leur domicile lorsque les vents s'apaisent, le matin du 10 septembre, mais l'afflux de sinistrés provenant des quartiers inondés maintient la population des camps officiels bien au-delà de leurs attentes. La population réunie à l'école *Holy Cross*, par exemple, atteint en moyenne le double de la capacité du camp, et le nombre total de personnes ayant bénéficié des services fournis par l'établissement atteint le quintuple des prédictions. Cette densité est une source d'inconfort pour les réfugiés et engendre divers problèmes de sécurité et d'hygiène. Elle impose également une lourde charge de travail au personnel et aux bénévoles. La crainte d'une contamination du réseau d'aqueduc public bloque de plus l'accès à l'eau potable le 10 septembre. Ainsi, l'état des camps, répartis à travers la ville, exige une réorganisation pour permettre de servir le plus efficacement possible une vaste population sur une période prolongée. La solution consiste à réunir graduellement la population de sinistrés à la base navale d'Algiers (*voir* sect. 2.2.4)⁷⁵.

Dans ces nouveaux camps, l'accès à l'eau et à la nourriture est assuré, mais la salubrité précaire et la promiscuité persistent, faisant craindre l'éclosion de maladies

⁷⁴ Bibliothèque LBJ, *Lyndon B. Johnson's Daily Diary Collection*, 10 septembre 1965, p. 8-9.

⁷⁵ Forrest, *Hurricane Betsy, 1965*, p. 78-84.

contagieuses⁷⁶. Le 12 septembre, dans le but d'endiguer une épidémie, le gouverneur McKeithen exhorte les citoyens épargnés par Betsy, Blancs et Noirs, d'accueillir des réfugiés : plus de deux cents personnes répondent à l'appel. Le *Social Welfare Planning Council* (SWPC), une organisation citoyenne locale respectée, supervise au nom de la Croix-Rouge le transfert de réfugiés chez ces résidents⁷⁷. À cette même fin, les médecins Emory Mayo et Rodney Jung demandent aux Noirs, quatre jours plus tard, d'accueillir un millier d'enfants en bas âge et leurs mères. L'appel de Mayo et Jung révèle une grave surreprésentation des Noirs dans la population réfugiée. En effet, selon un reportage du *Louisiana Weekly* (LW) daté du 25 septembre, le camp d'Algiers ne comprend qu'une trentaine de réfugiés non-Noirs sur une population de plusieurs milliers. Le *Times-Picayune* (T-P), habituellement silencieux au sujet des difficultés de la communauté noire, estime le 16 septembre que les Noirs représentent 98% de la population du camp. Ces deux estimations sont cependant effectuées à une date où seul le ghetto noir du *Lower Ninth Ward* est toujours sous l'eau; nous ne possédons aucun estimé précis de l'appartenance raciale des sinistrés avant cette date. Ultimement, divers établissements d'éducation orléanais accueillent ces familles de réfugiés, éliminant ainsi le potentiel d'épidémies⁷⁸.

La population de réfugiés décline progressivement à partir de la mi-septembre, mais les derniers sinistrés ne quittent les camps qu'au début du mois d'octobre. Tel que nous le verrons en section 2.5, la fermeture des camps de la Croix-

⁷⁶ Podine Schoenberger, « Refugees Due Disease Check », *Times-Picayune*, 12 septembre 1965, section 1, p. 1, 15; Podine Schoenberger, « Close Quarters Health Hazard; Appeal Issued », *Times-Picayune*, 14 septembre 1965, section 1, p. 11.

⁷⁷ Podine Schoenberger, « Open La. Homes, McKeithen Plea », *Times-Picayune*, 13 septembre 1965, section 1, p. 1-2; Podine Schoenberger, « More than 200 Families Offer to House Refugees », *Times-Picayune*, 15 septembre 1965, section 1, p. 17.

⁷⁸ Don Hughes, « Storm Refugees Formed into Bustling Community », *Times-Picayune*, 16 septembre 1965, section 1, p. 4; Podine Schoenberger, « Negroes Asked to Open Homes to 1,000 Children », *Times-Picayune*, 17 septembre 1965, section 1, p. 12; Don Lee Keith, « Victims Begin Heading Home », *Times-Picayune*, 18 septembre 1965, section 1, p. 1, 3; Stanley Taylor, « Evacuation Centers Offer Hope for Displaced Citizens », *Louisiana Weekly*, 25 septembre 1965, section 1, p. 5; Forrest, *Hurricane Betsy*, 1965, p. 20, 41.

Rouge laisse cependant plusieurs personnes dépourvues d'une assistance élémentaire, ce qui sème le désespoir au sein de la communauté noire.

2.4 Le *Southeast Hurricane Disaster Relief Act* de 1965

La *Small Business Administration* (SBA) est l'un des piliers de la reconstruction de la Nouvelle-Orléans. Cette agence fédérale a le mandat de prêter à toute entreprise, institution ou propriétaire d'une résidence les fonds nécessaires pour la réfection d'un bâtiment endommagé ou détruit par l'ouragan. Le flot exceptionnel de demandes d'emprunts suite à Betsy excède rapidement les capacités de la SBA, son budget ne permettant pas d'absorber les dizaines de millions de dollars que nécessitera le financement de la reconstruction de la zone dévastée. Faute d'assistance financière, plusieurs sinistrés pourraient se trouver à la rue pour une période prolongée ou être contraints de fermer leur entreprise ou leur institution. Le 2 octobre, Johnson reçoit le sénateur Russell Long et (peut-être) le maire Victor Schiro⁷⁹, qui souhaitent l'adoption d'un projet de loi qui garantirait une aide financière aux victimes de Betsy. Le jour précédent, Long avait présenté au Sénat le projet de loi S.2591, un amendement au *Disaster Relief Act* de 1950 qui proposait un « pardon » (annulation d'obligation de remboursement) maximal de cinq mille dollars pour tout prêt de la SBA servant à la réfection ou à la reconstruction d'une maison, d'un commerce ou d'une terre agricole ayant subi des dommages non-assurés⁸⁰. Cette proposition fait toutefois face à l'opposition de plusieurs politiciens conservateurs en

⁷⁹ Il est difficile de confirmer la présence de Schiro à cette rencontre. Ce dernier affirme avoir discuté avec le président, mais son nom n'apparaît pas aux côtés de celui de Russell Long dans le carnet de bord (*Daily Diary*) du 2 octobre 1965. D'autre part, Johnson avait exprimé une réticence à rencontrer le maire dans ses lectures de fin de journée (*President's Night Readings*), deux jours auparavant. Malgré tout, il est possible que Schiro ait été présent à cette réunion sans que son nom ne soit ajouté au carnet de bord. Voir « Loan Hope Good, Schiro States », *Times-Picayune*, 3 octobre 1965, p. 1, 3; Bibliothèque LBJ, *Special Files, 1927-1973, President's Night Readings*, Boîte 2, 30 septembre 1965, p. 1-2; Bibliothèque LBJ, *Lyndon B. Johnson's Daily Diary Collection*, 2 octobre 1965, p. 7.

⁸⁰ « Long Asks Help for Uninsured », *Times-Picayune*, 2 octobre 1965, section 1, p. 1, 12.

matière de politique fiscale, tels que le représentant de la Louisiane Edward Hébert et le directeur de l'OEP Buford Ellington⁸¹, qui prétendent que l'aide financière aux individus serait contre-productive et trop dispendieuse⁸². Grâce, entre autres, à une forte pression populaire, les supporteurs et les opposants au projet de Long arrivent à un consensus. Celui-ci prend la forme du *Southeast Hurricane Disaster Relief Act* (H.R. 11539; P.L. 89-339), surnommé le *Betsy Bill* ou le *Forgiveness Bill*, présenté le 12 octobre à la Chambre par un représentant du Maryland et l'ensemble de la délégation louisianaise au Congrès. Le montant maximal du pardon est réduit à 1800 dollars et nécessite maintenant le paiement d'une franchise de cinq cents dollars. Cette nouvelle proposition reçoit la bénédiction du président. Personne ne doute alors de l'approbation de la Chambre et du Sénat pour ce projet, mais en privé, Ellington exprime toujours une réticence face au projet de loi, remettant en question les intentions des membres de la délégation louisianaise:

« [...] I would hope that the State of Louisiana is doing everything possible to place these people [rendered homeless by Betsy] in other accommodations. This I cannot personally guarantee.

.....
 I am very much concerned that we might be opening up a door where the slightest loss from any person in the United States could bring a request to the Federal Government for direct assistance.⁸³ »

Au Congrès, où siège une forte majorité démocrate, peu de gens partagent les inquiétudes d'Ellington. Le *Betsy Bill* est adopté avec une rapidité exceptionnelle. Le

⁸¹ Ancien ségrégationniste, Ellington se prononce contre la ségrégation raciale alors qu'il brigue le siège de gouverneur du Tennessee en 1958. L'épisode du *Betsy Bill* révèle toutefois que ses positions économiques sont demeurées conservatrices. Le qualificatif « conservateur », dans le cas d'Ellington, ne concerne donc que l'aspect économique. Voir Earl Black, *Southern Governors and Civil Rights : Racial Segregation as a Campaign Issue in the Second Reconstruction*, Cambridge, Harvard University Press, 1976, p. 122.

⁸² « Levees Will Be Restored in St. Bernard – Rep. Hebert », *Times-Picayune*, 5 octobre 1965, section 3, p. 3; Bibliothèque LBJ, *White House Central Files*, DI, Boîte 13, Mémo de Buford Ellington au président Johnson, 29 septembre 1965.

⁸³ Bibliothèque LBJ, *White House Central Files*, LE, Boîte 35, Mémo de Buford Ellington à Lyndon Johnson, 11 octobre 1965.

18 octobre, les deux chambres du Congrès dérogent à leurs procédures habituelles pour accélérer l'adoption du projet de loi. À la Chambre des représentants, le texte est adopté à vote oral; avant même qu'un comité sénatorial ne se soit prononcé sur le budget alloué, le Sénat fixe le montant mis à la disposition de la SBA à 70 millions de dollars. Le 8 novembre, soit seulement cinq semaines après son introduction par le sénateur Long, le *Betsy Bill* reçoit la signature du président. Cet exploit législatif illustre à nouveau la volonté de l'administration Johnson de prêter une assistance rapide, efficace et significative à la population orléanaise. Il montre également la capacité des politiciens conservateurs à faire des compromis pour répondre à des besoins urgents⁸⁴.

2.5 Reproches et critiques au sein de la communauté noire

Malgré une efficacité remarquable, la réponse à Betsy fait néanmoins de nombreux mécontents au sein de la communauté noire. En raison de leur gestion de la crise dans les premiers jours, les autorités locales et la Croix-Rouge sont les principales cibles des critiques au mois de septembre et octobre. Malgré une intervention matérielle, humanitaire et financière exceptionnelle, le gouvernement fédéral subit plus tard l'opprobre de la communauté noire, qui l'accuse d'abandonner les plus démunis. Ces plaintes révèlent les limites des capacités et de la volonté des acteurs politiques.

Les critiques fusent à l'endroit de l'administration municipale et de la *New Orleans Civil Defense* (NOCD), que l'on accuse d'avoir négligé d'émettre un ordre d'évacuation aux résidents du *Ninth Ward*. Lors d'une entrevue, le docteur Edward Teller, célèbre physicien nucléaire, exprime publiquement son appui aux plaignants

⁸⁴ Edgar Poe, « Long to Urge Aid Plan », *Times-Picayune*, 1er octobre 1965, Section 1, p. 1; « Long Asks Help for Uninsured », *Times-Picayune*, 2 octobre 1965, Section 1, p. 1, 12; Edgar Poe, « Speedy House Action is Aim on Storm Aid », *Times-Picayune*, 12 octobre 1965, Section 1, p. 1, 12; Haas, « Victor H. Schiro », pp. 82-85.

du *Ninth Ward*. Ainsi le scientifique accuse-t-il les autorités louisianaises d'avoir condamné les résidents du *Ninth Ward* à fuir l'inondation sans préavis en omettant de les évacuer⁸⁵. Cette dénonciation est à l'origine d'une confrontation médiatisée entre Teller et la classe politique orléanaise et louisianaise. Le maire Schiro, les dirigeants locaux et régionaux de la *Civil Defense*, le gouverneur McKeithen et le représentant Edward Hébert lui reprochent simultanément d'outrepasser ses compétences et de proférer des attaques sans fondement. Ils prétendent que la population du *Ninth Ward* avait reçu l'ordre d'évacuer, et blâment le gouvernement fédéral pour les défaillances matérielles dont la NOCD fut la victime⁸⁶. Les autorités locales rejettent ainsi toute responsabilité pour les erreurs commises et les difficultés des résidents du *Ninth Ward*. Bien que le camp Schiro remporte une victoire médiatique, l'histoire donne ultimement raison à ses opposants. En effet, l'avertissement de la station locale de l'*United States Weather Bureau* émis à 00:01 le 10 septembre, alors même que Betsy afflige la Nouvelle-Orléans de ses vents et de ses vagues torrentielles, émet un avertissement d'inondations seulement pour les rives du lac Pontchartrain : « Severe flooding will occur around Lake Pontchartrain tonight and there will probably be a sudden rise of water on the north shore when the winds shift to south within the next two hours.⁸⁷ » Conséquemment, seuls les quartiers du nord-ouest de la ville – d'où proviennent habituellement les inondations lors d'un ouragan – sont évacués à l'avance. Ces faits sont corroborés par l'étude de Thomas Forrest portant sur la réponse organisationnelle à l'ouragan⁸⁸.

⁸⁵ Pour la position de la communauté noire et d'Edward Teller sur le sujet des avertissements, voir « 9th Warders All Agree: No Evacuation Warning Given for Area », *Louisiana Weekly*, 25 septembre 1965, section 1, p. 1, 9; Anonyme, « Letter to the Editor », *Louisiana Weekly*, 25 septembre 1965, section 2, p. 4.

⁸⁶ Pour les réponses aux critiques de Teller, voir Haas, « Victor H. Schiro », p. 75-76; « Teller Charges Bring Retort », *Times-Picayune*, 16 septembre 1965, section 2, p. 23; Stanley Taylor, « Hebert Strongly Disagrees with Dr. Teller's Charges », *Louisiana Weekly*, 25 septembre 1965, section 1, p. 7.

⁸⁷ « Hurricane Advisory », *Times-Picayune*, 10 septembre 1965, section 1, p. 1, 3.

⁸⁸ Forrest, *Hurricane Betsy*, 1965, p. 28.

Pourquoi, donc, Schiro et ses collègues mentent-ils aux résidants du *Ninth Ward*? Bien que nous ayons établi que l'inondation est le résultat d'un reflux des ondes de tempêtes par le MRGO (voir sect. 2.1), la cause réelle de la catastrophe est toujours inconnue au moment de cette confrontation publique⁸⁹. Dans la foulée de la crise, il pourrait toutefois sembler que la réduction du budget alloué aux digues par l'administration Schiro, l'année précédente, ait permis ce dénouement désastreux⁹⁰. Les faits suggèrent donc que ces politiciens réagissent ainsi uniquement dans le but de protéger leur intégrité politique – même si, ultimement, leurs décisions ne sont pas à l'origine de l'inondation.

Dans les premiers jours suivant Betsy, les résidants du *Ninth Ward* se plaignent également de l'absence d'aide humanitaire et de patrouilles policières dans leur quartier⁹¹. S'ajoutant à l'échec des préparatifs au niveau municipal, ce manque de sécurité individuelle et matérielle provoque chez eux le sentiment persistant d'être laissés à l'abandon par les autorités municipales⁹². En effet, Moweaner Mauldin, représentante du conseil citoyen du quartier de *Desire*, rédige une lettre en février 1966 dans laquelle elle remercie seulement les autorités « extérieures », telles que la Croix-Rouge et le Département de la Santé, pour leur soutien lors de la crise :

⁸⁹ Lors des audiences gouvernementales sur l'ouragan Betsy, les 25 et 26 septembre 1965, le MRGO n'est pas considéré comme ayant joué un rôle dans la défaillance du système hydrologique. Voir United States Congress, *Hearings Before the Subcommittee*, p. 40-44.

⁹⁰ Abney et Hill, « Natural Disasters as a Political Variable », pp. 975; « Planning Urged by Fitzmorris », *Times-Picayune*, 5 octobre 1965, section 3, p. 3.

⁹¹ Cela nous porte à nous interroger sur les lieux précis où furent déployés les militaires affectés au maintien de l'ordre et à la lutte au pillage, tel que discuté en section 2.2.4. Notre documentation ne nous offre toutefois que peu d'éclaircissement à ce sujet.

⁹² « 9th Warders All Agree : No Evacuation Warning Given for Area », *Louisiana Weekly*, 25 septembre 1965, section 1, p. 1, 9; Anonyme, « Letter to the Editor », *Louisiana Weekly*, 25 septembre 1965, section 2, p. 4.

« [...] Many of the residents of our area, during the hurricane and for hours afterwards, did feel an absence of concern on the part of officials as those with working radios listened in vain for some public announcements of their flooded, isolated conditions. We wish we could recount [...] the many acts of generosity and self-sacrifice among our residents that made possible their surviving [...] until outside help arrived.

But it is the administration of this outside help, once it did arrive, that we want particularly to commend.⁹³ »

La NOCD souffre de certaines déficiences structurelles. Notamment, la vocation principale de la *Civil Defense* nuit à sa préparation contre une catastrophe naturelle majeure. Les plans d'urgence de l'organisation sont établis prioritairement en prévision d'une attaque nucléaire et s'adaptent parfois difficilement à un ouragan. Tel que l'explique Thomas Forrest :

« CD is mainly oriented to man-made disasters (i.e. thermo-nuclear attack) [...] Natural disasters, on the other hand, pose different problems which must be dealt with appropriately. A number of problems arise concerning the use of nuclear fallout shelters for natural disasters. Supplies designated for man-made disasters are often difficult to transfer legally to a natural disaster situation.⁹⁴ »

Ainsi, malgré les besoins pressants des sinistrés, la NOCD attend vraisemblablement le feu vert du directeur de l'OEP, Buford Ellington, avant de distribuer l'eau entreposée dans ses abris à la population (*voir* sect. 2.2.3). En tant que grand patron de la NOCD, le maire Schiro ne prend pas position dans cette situation de flou juridique⁹⁵.

L'impartialité de la Croix-Rouge et des institutions politiques locales est également remise en question par la communauté noire. La *National Association for the Advancement of Colored People* (NAACP) et le *Congress Of Racial Equality*

⁹³ Lettre ouverte de Moweaner Mauldin, présidente du Conseil communautaire de Desire. *Louisiana Weekly*, 12 février 1966, section 2, p. 4-5.

⁹⁴ Forrest, *Hurricane Betsy*, 1965, p. 37.

⁹⁵ Forrest, *Hurricane Betsy*, 1965, p. 25, 31-32, 37.

(CORE) sont en contact étroit avec l'administration Johnson dans la foulée de la crise⁹⁶. Dans un télégramme adressé à la Maison-Blanche le 13 septembre, Murphy Bell, le président du chapitre de la NAACP à Baton Rouge, exhorte Johnson à contraindre le gouverneur McKeithen à se montrer racialement équitable dans l'assistance aux victimes⁹⁷. Le même jour, Lee White, conseiller spécial du président Johnson, discute de l'iniquité raciale dans la prestation d'assistance humanitaire dans le *Ninth Ward* avec le docteur George Wiley, directeur associé du CORE, et Jerome Smith, haut responsable des opérations de terrain pour le CORE. Les brèves notes de White résument avec une surprenante lucidité les problèmes du *Ninth Ward* : aide matérielle « délibérément retenue »; marché noir de la glace, un produit essentiel à la préservation de la nourriture et au rafraîchissement en l'absence d'électricité; fortes tensions en raison d'une rumeur insinuant que l'inondation résulte d'une brèche volontaire des digues sur le « côté noir » de l'*Industrial Canal* (c'est-à-dire le *Lower Ninth Ward*); absence de nourriture menant à du « level-headed looting » (pillage réfléchi)⁹⁸.

Lorsqu'il revient à Washington, Ellington rédige à l'attention du président des rapports internes quotidiens sur la crise en Nouvelle-Orléans. Ceux-ci concernent les actions des organisations sur le terrain et la dévastation matérielle, mais aussi les conditions précaires et les besoins de la population orléanaise dans les dix premiers

⁹⁶ Le bureau régional de la NAACP s'est notamment entretenu avec diverses instances fédérales. D'après Arnold Hirsch, le bureau orléanais du CORE détenait peu d'influence depuis 1962-63; d'après les archives présidentielles et la contribution de Hirsch, il semble donc probable que, durant la crise de Betsy, le CORE soit représenté auprès de l'administration Johnson par son bureau national. Pour la NAACP, voir « NAACP to Concentrate on Hurricane Victims », *Louisiana Weekly*, 25 septembre 1965, section 1, p. 1, 9; pour le CORE, voir Hirsch « Simply a Matter of Black and White », p. 286-287.

⁹⁷ Baton Rouge, la capitale louisianaise, a aussi été frappée par Betsy. Bien que l'appel de Bell ne concerne pas directement la situation en Nouvelle-Orléans, le comportement du gouverneur McKeithen, qu'il critique, est pertinent à l'étude de Betsy en Nouvelle-Orléans. Bibliothèque LBJ, *White House Central Files*, DI, Boîte 15, Télégramme de Murphy Bell au président, 13 septembre 1965.

⁹⁸ Bibliothèque LBJ, *Office Files of the White House Aides*, Files of Lee White, Boîte 6, Notes personnelles, 13 septembre 1965.

jours de la crise. L'un d'eux contient une section intitulée « race relations », dans laquelle Ellington inscrit :

« [...] The racial situation seems to have been handled admirably. Daily tours of the shelters in New Orleans have been instituted for Negro leaders.

.....
 We have no reports of any real problems in this area [race relations]. Representatives of the colored community sit daily in the Mayor's disaster meetings in New Orleans. The Red Cross has instituted guided tours for Negro leaders through the shelters on a daily basis.⁹⁹ »

Cette mention montre que le gouvernement fédéral est réellement préoccupé par l'état des relations raciales. La participation des représentants noirs dans les activités de la Croix-Rouge et de la municipalité, évoquée dans ce rapport, résulte vraisemblablement de la pression exercée par le CORE et la NAACP à l'endroit des représentants politiques à tous les niveaux. Cette considération garantit aux Noirs la distribution de vivres par la Croix-Rouge à un endroit approprié, et permet de surcroît au CORE et à la NAACP de s'informer des méthodes et des besoins de la SBA au sujet de l'attribution de prêts aux propriétaires sinistrés¹⁰⁰.

Malgré ces progrès, la communauté noire ne partage pas l'optimisme d'Ellington. L'intervention de la NAACP et du CORE limite la discrimination sous ses formes les plus flagrantes, mais elle ne se traduit pas par une amélioration généralisée et durable de la condition de vie des sinistrés noirs démunis. Le sujet de l'assistance financière aux individus, relevant de la *Small Business Administration* (SBA) et de la Croix-Rouge, illustre les limites de la flexibilité bureaucratique et de l'assistance financière fédérale. La SBA effectue des prêts à 3% d'intérêts aux individus pour le remplacement d'un logement et de biens détruits non-assurés. Un requérant doit démontrer sa capacité à rembourser ce prêt sur une période de trente

⁹⁹ Bibliothèque LBJ, *White House Central Files*, DI, Boîte 13, Mémo de Buford Ellington au président Johnson, 19 septembre 1965.

¹⁰⁰ « NAACP to Concentrate on Hurricane Victims », *Louisiana Weekly*, 25 septembre 1965, section 1, p. 1, 3.

ans et prouver que l'assistance financière privée ne lui est pas disponible. La SBA fait face à un volume élevé de requêtes d'individus, prolongeant considérablement leur traitement. Après plusieurs semaines d'attente, les demandes sont souvent rejetées en raison de la précarité financière des requérants. Ces derniers doivent donc se tourner vers la Croix-Rouge. Celle-ci fait des dons monétaires et matériels aux sinistrés inéligibles à l'assistance financière gouvernementale, mais elle compose également avec une lourde charge de travail et des moyens financiers limités. Pour plusieurs requérants, cette aide de dernier recours ne comble pas leurs besoins fondamentaux. Plusieurs perdent ainsi l'espoir de rebâtir leur vie. Ce système d'assistance financière laisse donc au dépourvu les propriétaires les plus en difficulté. Par ailleurs, les personnes non-propriétaires ne peuvent en pratique bénéficier de l'aide de la SBA, puisqu'ils n'ont que rarement les moyens – ou une raison – de s'acquitter de la franchise de cinq cents dollars¹⁰¹.

Cette situation intenable mène la *Ninth Ward Civic Improvement League* (NWCIL), présidée par Leontine Luke, à faire parvenir une pétition à la Maison-Blanche en décembre 1965. Les signataires déplorent que le *Lower Ninth Ward* soit le plus faible bénéficiaire d'assistance gouvernementale et quasi-gouvernementale alors qu'il s'avère être le quartier le plus dévasté par l'ouragan. De plus, de l'avis des pétitionnaires, la Croix-Rouge aurait mis fin à ses activités en Nouvelle-Orléans en abandonnant de nombreuses personnes à leur sort, sans même leur fournir suffisamment de matelas ou de couvertures¹⁰². Ces allégations sont corroborées par des télégrammes et des lettres de résidents du *Lower Ninth Ward* envoyées à leurs représentants politiques. Totalement dépossédée par Betsy, Doris Alphonse lance un appel à l'aide au président Johnson après n'avoir reçu de la Croix-Rouge que 160

¹⁰¹ « SBA Moves Temporary Disaster Field Office to Larger Quarters », *Louisiana Weekly*, 2 octobre 1965, section 1, p. 1, 6; « SBA Adds 65 Loan Specialists to Speed Aid for Betsy Victims », *Louisiana Weekly*, 6 novembre 1965, section 2, p. 5; Forrest, *Hurricane Betsy, 1965*, p. 69-71.

¹⁰² Bibliothèque LBJ, *White House Central Files*, DI, Boîte 1, Pétition de Leontine G. Luke au président Johnson, 13 décembre 1965.

dollars et deux matelas pour sa famille de huit personnes. Shirley Mae Portis, une mère de quatre enfants, ne reçoit que deux matelas pour compenser ses pertes de 2500 dollars. Willie Williams, un vétéran de la Seconde Guerre mondiale marié et père de douze enfants, se voit refuser l'assistance de la SBA, qui lui suggère de discuter avec la Croix-Rouge, une organisation considérée par plusieurs comme bureaucratique et impersonnelle dans sa façon d'évaluer et d'allouer l'assistance à long terme¹⁰³.

Les pétitionnaires de la NWCIL exigent également la tenue d'une enquête publique accessible sur les causes de l'inondation et l'adoption d'un système de protection visant à empêcher que ne se répète une catastrophe telle que Betsy. Le sous-comité gouvernemental siégeant au mois de septembre 1965 n'est pas ouvert au public. Chargé d'évaluer les conséquences financières et matérielles de Betsy, il se penche notamment sur les causes de l'inondation et sur le projet d'amélioration du système de digues protectrices, adopté par le Congrès peu avant l'ouragan. En esquissant les caractéristiques générales d'un tel système, ce comité conclut, à tort, que le *Mississippi River-Gulf Outlet* (MRGO) – duquel ont remonté les ondes de tempête de Betsy – n'a exercé aucun impact sur l'inondation de la ville. Bien que les plans d'amélioration de l'ACE prévoient la protection de tous les quartiers inondés, l'appel des pétitionnaires révèle un manque de transparence et de participation citoyenne dans le processus d'étude qui détermine la sécurité de leur milieu de vie face aux ouragans futurs¹⁰⁴.

Les *Betsy Flood Victims*, un groupe de 75 victimes de Betsy se réunissant dans une église du *Lower Ninth Ward*, se plaignent pour leur part que les prêts fournis par la SBA en vertu du *Betsy Bill* ne soient accessibles qu'aux personnes jugées aptes

¹⁰³ Bibliothèque LBJ, *White House Central Files*, DI, Boîte 15, 9 décembre 1965; Bibliothèque LBJ, *White House Central Files*, LE, Boîte 35, 16 octobre 1965; « Refugee Family Sends Telegram to President Johnson for Help », *Louisiana Weekly*, 30 octobre 1965, section 1, p. 1, 4; Forrest, *Hurricane Betsy*, 1965, p. 71.

¹⁰⁴ Bibliothèque LBJ, *White House Central Files*, DI, Boîte 1, Pétition de Leontine Luke au président Johnson, 13 décembre 1965; United States Congress, *Hearings Before the Special Subcommittee*, p. 40-44.

à les rembourser, laissant au dépourvu les personnes dont les besoins financiers sont les plus urgents. Dans une pétition soumise aux sénateurs et représentants fédéraux en février 1966, ils formulent une demande en quatre points : l'annulation de l'hypothèque pour les personnes incapables de reconstruire leur demeure; une compensation de dix mille dollars pour chaque maison détruite par l'inondation; un bureau fédéral pour contrôler le prix des loyers et assurer une aide alimentaire aux démunis sans assistance; une protection efficace contre les inondations dont les détails seront publiquement présentés et discutés en commission publique. Le groupe réitère ses demandes au mois de juillet; des audiences publiques se tiennent alors pendant trois jours à Washington, mais les résidants du *Lower Ninth Ward* ne sont pas invités à y témoigner et peuvent difficilement déboursier les frais de déplacement requis pour y assister¹⁰⁵.

Ces appels en faveur de la transparence et d'audiences publiques en Nouvelle-Orléans demeurent sans réponses. La communauté noire se heurte à un mur dans sa quête d'une réelle reconnaissance et d'un pouvoir politique sur son futur. La population noire est confrontée à la discrimination à toutes les étapes de la réponse à l'ouragan, dont l'échec est symbolisé par l'abandon précoce et peu médiatisé des opérations de nettoyage dans le *Lower Ninth Ward*. À l'été 1966, ce quartier est toujours noyé sous les déchets laissés par Betsy, sous le regard indifférent de l'administration municipale¹⁰⁶.

Les mécanismes citoyens et politiques érigés à l'époque de la *Great Society* ne permettent que difficilement de franchir les barrières de classe et de race en ce

¹⁰⁵ « 'Betsy Flood Victims' Want More Federal Aid », *Louisiana Weekly*, 12 février 1966, section 1, p. 5; « 'Betsy Flood Victims' Pushing Petition for More Federal Aid », *Louisiana Weekly*, 26 février 1966, section 1, p. 3; « Betsy Flood Victims Ask for Open Hearings in N.O. », *Louisiana Weekly*, 16 juillet 1966, section 1, p. 2; « Betsy Flood Victims Again Ask for Open Hearings in N.O. », *Louisiana Weekly*, 30 juillet 1966, section 1, p. 1, 7.

¹⁰⁶ « 9th Ward Residents Alert Mayor to 'Debris Problem' », *Louisiana Weekly*, 29 janvier 1966, section 1, p. 1, 8. Bob Caffrey. « Ninth Ward Improvements Promised », *Louisiana Weekly*, 13 août 1966, section 1, p. 3.

moment de crise. Telles que le révèlent les critiques émanant de la communauté noire, les politiciens de tous les niveaux possèdent une influence et une volonté limitées lorsqu'il s'agit de lutter en faveur de l'équité raciale. Même le président, ému par la souffrance de la population noire dont il est témoin lors de sa visite le 10 septembre, ne parvient pas à respecter pleinement son engagement d'offrir une assistance équitable à tous.

2.6 Le *Times-Picayune* et Betsy

Le *Times-Picayune* (T-P) est l'un des principaux outils d'information sur l'état de la Nouvelle-Orléans à la disposition de la population orléanaise. Il est le seul quotidien local à grand tirage à l'exception du *States-Item*, un journal de l'après-midi partageant les mêmes propriétaires et une ligne éditoriale similaire¹⁰⁷. Grâce à son lectorat nombreux, son influence sur l'opinion populaire est considérable. Par contre, le T-P omet systématiquement de rapporter l'expérience collective des Noirs, se contentant de détailler quelques récits individuels exceptionnels. Cette pratique étouffe la réflexion que peuvent avoir ses lecteurs sur l'iniquité raciale dans l'après-Betsy.

Ainsi, si le T-P bannit de ses articles les références au ressentiment collectif, il s'intéresse en revanche parfois minutieusement aux expériences individuelles de certaines victimes noires. Il relate notamment l'histoire d'une femme afro-américaine ayant accouché à l'hôpital malgré de graves blessures subies lors de l'ouragan, alors que son mari fut le témoin de la noyade de deux de leurs enfants et était à la recherche d'autres membres de leur famille. Cette histoire à la fois tragique et

¹⁰⁷ Carol Felsenthal, *Citizen Newhouse : Portrait of a Media Merchant*, New York, Seven Stories Press, 1998, p. 128, 148.

sensationnelle est même reprise dans l'édition suivante du *Louisiana Weekly* (LW)¹⁰⁸. Le compte des morts et des personnes portées disparues est également bien détaillé. Par exemple, dans une liste de décès pour l'ensemble de la Louisiane présentée le 16 septembre, chaque Afro-Américain décédé est identifié par la mention « *Negro* » (un qualificatif courant qui n'est pas nécessairement péjoratif pour l'époque). La surreprésentation des Noirs au nombre des décès est évidente : en Nouvelle-Orléans et dans la paroisse voisine de St. Bernard, le compte des morts est de 27 Noirs, 6 Blancs et 10 individus non-identifiés, pour un total de 43 personnes. En effet, alors que les Noirs ne forment que 37% de la population orléanaise totale et 5% de celle de St. Bernard, ils représentent environ les trois quarts des décès. Un constat similaire s'applique pour la liste des personnes portées disparues, reproduite dans ce quotidien. Notons toutefois que le T-P ne fait jamais le compte des personnes décédées ou portées disparues selon la race¹⁰⁹.

Alors que Betsy est le thème prédominant dans le T-P pendant plusieurs semaines, l'expérience commune qu'elle présente exclut la perspective afro-américaine. Au-delà de la liste des morts et des disparus et de quelques informations sporadiques, seule une lecture très attentive permet d'acquérir davantage d'informations sur la communauté noire. Durant l'inondation, seul un article d'une demi-colonne rapporte la précarité des conditions de survie des Noirs résidant dans les ghettos, et l'essentiel de ce texte est dédié à énumérer les promesses des politiciens municipaux à l'égard des représentants noirs¹¹⁰. L'évolution des opérations de nettoyage fait généralement l'objet de descriptions pour les quartiers

¹⁰⁸ Wes Jackson, « Tragedy Figure is Seriously Ill », *Times-Picayune*, 14 septembre 1965, section 3, p. 19; « Mother Who Lost Two Children in Flood Gives Birth to 9th », *Louisiana Weekly*, 18 septembre 1965, section 1, p. 1, 12.

¹⁰⁹ Pour une liste des décès, voir « Casualty List », *Times-Picayune*, 16 septembre 1965, Section 1, p. 1. Pour une liste des personnes portées disparues, voir « List of Persons Reported as Missing is Released », *Times-Picayune*, 15 septembre 1965, section 3, p. 18; « Coroner's Office Issues New Report of Missing », *Times-Picayune*, 16 septembre 1965, section 1, p. 4.

¹¹⁰ « Negroes to Get Emergency Aid », *Times-Picayune*, 16 septembre 1965, section 2, p. 22.

blancs, mais les détails des progrès dans les quartiers noirs sont sporadiques. Par exemple, dans un article réfutant l'inefficacité du nettoyage et le « gaspillage » de la main-d'œuvre par l'*Army Corps of Engineers* (ACE), un mois après l'ouragan, le responsable de l'ACE affirme que la région métropolitaine est « virtually clean » (presque entièrement propre) grâce au travail de son organisation. Le T-P relaie cette vantardise sans questionnement. Or, une simple tournée du *Lower Ninth Ward* révèle la présence de piles de débris plusieurs mois après Betsy. Cette omission flagrante montre la participation du T-P à la perpétuation de l'abandon de la communauté noire par la société blanche¹¹¹.

Le quotidien hésite également à discuter de la répartition ethnique de la population des camps. Dans un article du 16 septembre détaillant la vie dans le refuge de la base d'Algiers, Don Hughes s'intéresse au sentiment d'appartenance communautaire s'y étant développé malgré l'ennui, la promiscuité des lieux et l'absence de confort. Alors estimée à 8390 personnes, la population de sinistrés provient de tous les genres et de tous les milieux¹¹², nous assure le journaliste. Les statistiques offertes à la fin de l'article contredisent pourtant cette prétention à l'équité raciale : « Because of Hurricane Betsy, many of the 98 per cent Negro and 2 per cent white population have nothing more [than food, shelter and clothing.] » Cette information, discrètement présentée, prête à deux interprétations possibles : soit la ségrégation raciale des réfugiés est pratiquée, soit les Orléanais les plus durement touchés par Betsy sont quasi uniquement noirs¹¹³.

Ces exemples démontrent la timidité avec laquelle le T-P rapporte les histoires relatives au racisme et à la ségrégation. Ses choix rhétoriques et journalistiques incitent le lecteur à s'intéresser seulement à la souffrance individuelle de certains

¹¹¹ « Betsy Cleanup Job Defended », *Times-Picayune*, 10 octobre 1965, section 1, p. 1.

¹¹² « from every description, from all walks of life ».

¹¹³ Don Hughes, « Storm Refugees Formed into Bustling Community », *Times-Picayune*, 16 septembre 1965, section 1, p. 4.

Noirs, au détriment de leur situation collective. La fausse objectivité raciale affichée par le T-P masque l'exclusion systématique de la société noire de sa couverture de Betsy. Ce n'est qu'avec grande difficulté que le quotidien se prononce sur les injustices infligées à la communauté noire.

2.7 Le *Louisiana Weekly* et Betsy

Le LW, le journal hebdomadaire de la communauté noire orléanaise, présente Betsy selon une perspective totalement différente du T-P. Le LW met à l'attention de son lectorat de nombreux faits passés sous silence dans les pages du T-P. La couverture de Betsy par le LW, toutefois, soulève l'existence de distinctions de classes au sein de la société noire. Le LW est un journal modéré et progressiste, s'adressant aux Noirs des classes moyenne et aisée, affilié à l'*Associated Negro Press* – jusqu'à ce que celle-ci cesse ses opérations à l'été 1964¹¹⁴. L'émergence de mouvements noirs plus radicaux et les émeutes raciales des années 60 placent le LW dans une position délicate. En effet, l'hebdomadaire se doit alors de représenter les intérêts de ses lecteurs plus aisés aux positions modérées, sans pour autant ignorer l'opinion de la classe noire défavorisée qui, elle, critique sévèrement (et parfois violemment) les institutions et l'ordre établi (*voir* sect. 3.1.3). Le LW doit accorder la parole aux groupes plus revendicateurs tout en incitant le lecteur à suivre la voie de la modération. Dans le contexte de Betsy, cela porte le journal à adopter certaines positions contraires aux intérêts de la classe défavorisée, qu'elle désire aussi représenter.

¹¹⁴ L'*Associated Negro Press* fut fondée en 1919 par Claude Barnett, un gradué de l'université Tuskegee profondément influencé par la philosophie modérée de Booker T. Washington. Barnett demeure à la tête de l'organisation jusqu'à sa fermeture, en 1964. En 1965, le LW s'inspire toujours de cette philosophie, tel que l'indique son identification au « *Negro Press Creed* » dans sa page éditoriale. Voir Lawrence Daniel Hogan, « *Associated Negro Press* », *Encyclopedia of Chicago*. En ligne. <<http://www.encyclopedia.chicagohistory.org/pages/1734.html>>. Consulté le 28 avril 2013.

La présentation du pillage que fait le LW est révélatrice de cette ambiguïté. Le T-P rapporte les propos du chef de police de la Nouvelle-Orléans, Joseph Giarusso, qui affirme que le pillage n'est qu'un phénomène isolé alors que la crise est à son paroxysme (voir sect. 2.2.4)¹¹⁵. Cela n'empêche nullement le LW, deux semaines plus tard, de verser dans l'exagération et le sensationnalisme en rapportant, sans fondement, des scènes de chaos en haute-ville : « While most attention was being focused on the stricken downtown areas, looters and sneak thieves had a holiday in the uptown section.¹¹⁶ » Cette affirmation ne s'agit pas, cependant, d'une simple erreur journalistique isolée; elle correspond à la ligne éditoriale du journal :

« [...] Those persons [marooned Negroes] who were hungry grabbed up whatever food they could; others, seized upon the disaster as an opportunity to steal liquor and other items of value for the purpose of selling their loot; narcotics were the prime target for those drug-starved addicts who saw the confusion as a chance to more than satisfy their craving [...].¹¹⁷ »

Au mois d'octobre 1966, le LW pousse cette critique à un autre niveau dans un éditorial portant sur une nouvelle initiative communautaire entreprise par le corps de police local. L'auteur de ce texte apparente le pillage prétendument commis lors de l'ouragan Betsy à celui observé lors d'émeutes raciales. En plus d'exagérer l'importance du pillage dans le contexte du désastre, le LW impute ainsi – peut-être accidentellement – les Noirs démunis de ce crime non-prouvé :

¹¹⁵ « Looting Held to Minimum by Police, Army, Guard », *Times-Picayune*, 12 septembre 1965, section 5, p. 14

¹¹⁶ John Rousseau, « Looters, Freeloaders Have Field Day in Aftermath of Hurricane », *Louisiana Weekly*, 25 septembre 1965, section 1, p. 3.

¹¹⁷ « No Excuse for 'Save-For-Pay' Rescuers », *Louisiana Weekly*, 2 octobre 1965, section 2, p. 4.

« [...] For it is now realized that riots [such as those in Watts and Chicago], regardless of the provocation, are started for the most part by frustrated, hopeless individuals. And the looting mobs which follow in the wake of such outbreaks are scavengers pure and simple who prey upon any person who has any desirable property – be that individual white or Negro.

New Orleans had a taste of looting in 1965 following the tragic Hurricane Betsy. Scores of Business [sic] places and other establishments were stripped of valuable merchandise and equipment. Among those places which were looted were public schools and also a store operated by the president [sic] of the New Orleans Branch of the National Association for the Advancement of Colored People – all located in predominantly Negro neighborhoods. There is no doubt that everybody suffers when looting occurs.¹¹⁸»

Le LW se trouve également dans une position délicate face aux activités de la Croix-Rouge en rapport à Betsy. Il doit rapporter les critiques d'organisations citoyennes noires au sujet du le travail de la Croix-Rouge durant la crise, tout en maintenant une relation cordiale avec cette dernière. Le LW publie un article louangeant le travail de la Croix-Rouge le 25 septembre 1965, et rapporte les nombreuses contributions monétaires et remerciements offerts à cette organisation par des associations noires¹¹⁹. En revanche, le journal ne fait nulle mention de la discrimination dans la prestation de services – une situation pourtant décriée par la NAACP et le CORE¹²⁰. L'hebdomadaire relaie certes la pétition de la NWCIL qui, rédigée à l'attention du président américain, dénonce entre autres l'abandon de résidents du *Lower Ninth Ward* à la fermeture des camps par la Croix-Rouge; le nom de cette dernière est cependant remplacé par l'expression « the largest of these quasi-governmental agencies » (la plus grande de ces agences quasi-gouvernementales), ce

¹¹⁸ « A Significant Step Forward », *Louisiana Weekly*, 1er octobre 1966, section 2, p. 4-5.

¹¹⁹ « Red Cross Gets Tough Job Done... » *Louisiana Weekly*, 25 septembre 1965, section 2, p. 5; « IMA Creates Emergency Relief Fund, Gives \$5,000 to Red Cross », *Louisiana Weekly*, 25 septembre 1965, section 1, p. 1, 9; « Urban League Busy Helping Betsy Victims », *Louisiana Weekly*, 25 septembre 1965, section 1, p. 4; Lettre ouverte de Moweaner Mauldin, présidente du Conseil communautaire de Desire. *Louisiana Weekly*, 12 février 1966, section 2, p. 4-5.

¹²⁰ Bibliothèque LBJ, *Office Files of the White House Aides*, Files of Lee White, Boîte 6, Notes personnelles, 13 septembre 1965; Bibliothèque LBJ, *White House Central Files*, DI, Boîte 15, Télégramme de Murphy Bell au président, 13 septembre 1965.

qui évite au LW et à la NWCIL de la critiquer directement¹²¹. Par ailleurs, le LW n'adopte aucune position explicite à l'égard du travail accompli par cette organisation quasi-gouvernementale.

Le LW agit ainsi à l'encontre de l'intérêt de la classe noire défavorisée lorsqu'il s'agit de parler du pillage et du travail de la Croix-Rouge. Ce journal doit parfois décevoir une partie de la communauté noire pour protéger l'image des Noirs des classes moyenne et aisée auprès des Blancs. Pour autant, le LW s'avère aussi être le porte-étendard de ce groupe social, relayant de nombreuses informations sur la communauté noire qui seraient autrement passées sous silence (*voir* sect. 2.5). Sans ignorer le rôle vital joué par le LW dans le dévoilement d'injustices raciales dans le contexte de Betsy, il importe néanmoins de considérer l'impact de son rapport aux classes noires favorisées sur sa couverture de l'événement.

2.8 Conclusion

Les autorités politiques et civiles de la Nouvelle-Orléans sont excédées par la puissance de l'ouragan Betsy. L'inondation spontanée défie tous les scénarios d'urgence qu'elles avaient prévus. Sur le terrain, le président constate directement la misère qui afflige la Nouvelle-Orléans et sa population. Sa tournée d'inspection, qui ne devait être au départ qu'un coup publicitaire, représente pour lui l'occasion de comprendre la souffrance des sinistrés et de s'enquérir des besoins de la Nouvelle-Orléans et des moyens nécessaires pour assurer son rétablissement. Peu après sa visite, un nombre impressionnant de militaires, d'organismes de charité et d'organisations civiles et politiques sont mobilisés pour garantir le progrès rapide du nettoyage et de la reconstruction de la ville. Les efforts combinés de lutte à la paperasserie et de financement substantiel doivent permettre à Washington de venir

¹²¹ « 9th Warders Prepare Protest Petition to President Johnson », *Louisiana Weekly*, 18 décembre 1965, section 1, p. 1, 5.

en aide aux régions dévastées et aux sinistrés. À cet égard, le *Southeast Hurricane Disaster Relief Act* constitue un exemple idéal d'efficacité législative en politique fédérale.

Les succès de cette mobilisation exceptionnelle peinent cependant à rejoindre les Noirs les plus défavorisés, l'iniquité prévalant souvent sur la bonne volonté. Le *Ninth Ward*, qui comprend notamment les ghettos noirs du *Lower Ninth Ward* et de *Desire*, n'est pas évacué en prévision de l'ouragan. Dans les premiers jours de la crise, les représentants de la NAACP et du CORE doivent exiger de l'administration Johnson son intervention directe pour assurer que l'assistance humanitaire soit dispensée de manière racialement équitable. En vain, d'autres organisations noires supplient leurs représentants politiques de faire preuve de transparence dans le processus d'étude de l'ouragan Betsy. De plus, l'aide financière de la SBA, grandement bonifiée grâce à l'adoption du *Betsy Bill* en novembre 1965, rejoint difficilement les plus démunis. La Croix-Rouge échoue à plusieurs reprises à sa mission d'assister les sinistrés laissés pour compte; tant bien que mal, les organismes de bienfaisance noirs doivent alors prendre la relève. Toujours jonché de débris un an plus tard, sous le regard indifférent des autorités municipales, le *Lower Ninth Ward* symbolise malgré lui les erreurs et les limites de l'intervention gouvernementale et humanitaire.

CHAPITRE III

LA NOUVELLE-ORLÉANS NOIRE À L'ÈRE DE LA GREAT SOCIETY

De nombreux auteurs d'hier et d'aujourd'hui dressent un portrait romantique de la Nouvelle-Orléans, caractérisé par le jazz, le Vieux carré, une atmosphère décontractée, le cosmopolitisme et l'harmonie raciale. Derrière cette plaisante façade se cachent cependant la ségrégation, le racisme, de vives tensions raciales, des services publics déficients et une pauvreté criante dans les ghettos noirs. Les relations raciales dans la métropole louisianaise à l'ère de la *Great Society* s'apparentent à celles qui prévalent alors ailleurs aux États-Unis. À l'instar de la communauté afro-américaine nationale, les Noirs orléanais luttent pour la reconnaissance de leurs droits civiques¹²². Dans la première moitié de la décennie, ils font reculer progressivement la ségrégation au niveau municipal, malgré l'obstination des conservateurs blancs. La ratification du *Civil Rights Act* de 1964 et du *Voting Rights Act* de 1965 représentent toutefois leurs plus grandes victoires de l'époque. En Nouvelle-Orléans, à l'obtention du droit au suffrage s'ajoutent, après Betsy, la pression populaire et l'influence du président Johnson, qui assurent à la communauté noire l'acquisition d'une place croissante en politique municipale, de manière relativement pacifique. Le *Big Easy* n'est certes pas à l'abri de violences entre groupes raciaux, mais il échappe aux grandes émeutes raciales qui s'emparent de centaines de villes américaines au courant de la décennie. Les avancées sociales et démocratiques des Noirs accentuent le mouvement migratoire de la population blanche vers les banlieues. La métropole

¹²² Voir, par exemple, Hirsch, « Simply a Matter of Black and White », p. 262-319.

entreprend ainsi un profond déclin démographique et économique. L'intégration raciale peine d'ailleurs à prendre forme dans la société orléanaise, les populations blanche et noire formant toujours « deux solitudes¹²³ » à la fin de la décennie. Un gouffre sépare la promesse de l'équité raciale de sa réalisation.

L'expérience orléanaise de Betsy est intégralement liée à l'histoire sociopolitique locale et nationale des années 1960. L'ouragan sévit à une période durant laquelle les Noirs poursuivent activement la lutte pour l'obtention de leurs droits. Leurs revendications se heurtent cependant à l'opposition ou l'indifférence de la classe politique blanche. Celle-ci, conformément à ses pratiques habituelles, utilise la crise humanitaire provoquée par Betsy pour tenter de consolider son pouvoir sur la communauté noire. L'administration municipale, jusqu'à l'été 1966, fait preuve d'une flagrante passivité devant les besoins des ghettos noirs dévastés. Il faudra l'intervention du président Johnson et une pression soutenue des organisations citoyennes noires – accompagnées de promesses de subventions et de prestige – pour convaincre le maire Victor Schiro de s'intéresser aux besoins et aux revendications des Noirs.

Ce chapitre porte sur le climat sociopolitique des années 60 en Nouvelle-Orléans. Dans la première section, nous présenterons la situation démographique, politique et sociale de la communauté noire orléanaise durant cette décennie. Nous analyserons ensuite la relation qu'entretient le maire Victor Schiro avec la population noire, de 1961 à 1968. Notre dernière section sera dédiée au personnage de Lyndon Johnson et à ses politiques de la *Great Society*, cela dans le but de mieux comprendre ce qui motive ses interventions en Nouvelle-Orléans après l'ouragan Betsy.

¹²³ Expression désignant normalement l'isolement entre Canadiens anglais et Canadiens français.

3.1 La communauté noire orléanaise

3.1.1 Démographie et ségrégation¹²⁴

La Nouvelle-Orléans subit une profonde mutation à partir des années 60. L'exode des Blancs vers la banlieue engendre une inversion du poids démographique des communautés blanche et noire dans la métropole. La taille des banlieues orléanaises croît exponentiellement depuis la décennie précédente. Les Noirs sont vraisemblablement exclus de ce courant migratoire, puisqu'ils ne représentent qu'une infime portion de la croissance démographique totale des paroisses de St. Bernard et de Jefferson, voisines de la Nouvelle-Orléans (tableaux 3.1 et 3.2). La vie en banlieue s'avère ainsi être un privilège dont les Noirs ne peuvent que difficilement bénéficier.

Tableau 3.1
Population de la paroisse de St. Bernard selon l'ethnie, 1960 et 1970

	Pop. totale	Pop. blanche	Pop. noire	% Pop. noire
1960	32 186	29 761	2 339	7,3
1970	51 185	48 357	2 631	5,1
Croissance 1960-1970	+18 999	+18 596	+292	-2,2

Source : Bureau du recensement des États-Unis

¹²⁴ Note : Dans les tableaux 3.1, 3.2 et 3.3, nous nous sommes attardés uniquement aux groupes ethniques définis comme « *White* » ou « *Negro* » dans les recensements de 1950, 1960 et 1970. Toutefois, la colonne « Pop. totale » inclut l'ensemble de la population, toutes races confondues. Les autres groupes ethniques, principalement des Amérindiens et des Asiatiques non-Blancs, ne représentent qu'une infime partie de la population totale.

Tableau 3.2
Population de la paroisse de Jefferson selon l'ethnie, 1960 et 1970

	Pop. totale	Pop. blanche	Pop. noire	% Pop. noire
1960	208 761	176 845	31 625	15,1
1970	337 568	294 480	41 950	12,4
Croissance 1960-1970	+128 807	+117 635	+10 325	-2,7

Source : Bureau du recensement des États-Unis

Tableau 3.3
Population de la Nouvelle-Orléans selon l'ethnie, 1950, 1960 et 1970

	Pop. totale	Pop. blanche	Pop. noire	% Pop. noire
1950	570 445	387 814	182 631	32,0
1960	627 525	392 594	233 514	37,2
1970	593 471	323 420	267 308	45,0
Croissance 1950-1970	23 026	-64 394	84 677	13,0

Source: Bureau du recensement des États-Unis

Alors que la taille de la population blanche s'effondre dans la métropole, la communauté noire croît à un rythme constant. Cette croissance ne peut toutefois compenser entièrement la chute fulgurante de la démographie blanche. Entre 1960 et 1970, la Nouvelle-Orléans perd 69 174 Blancs alors que l'augmentation de la population noire se chiffre à 33 794 personnes. La population totale de la métropole

subit donc une baisse globale de 34 054 personnes durant cette décennie. Représentant moins d'un tiers de la démographie orléanaise en 1950, les Noirs comptent pour 45% de la population totale vingt ans plus tard. La métropole est donc en voie de devenir une ville afro-américaine, alors que la taille de sa population diminue rapidement (tableau 3.3).

Cette migration se produit pour de multiples raisons. Aux causes habituelles de l'exode urbain (autoroutes, voitures, etc.) s'ajoutent, dans le *Ninth Ward*, deux événements qui encouragent les Blancs à préférer les banlieues. Premièrement, la crise de la déségrégation scolaire de 1960-61 (sujet dont nous discuterons plus loin dans cette section) amène la population blanche de ce quartier à quitter la Nouvelle-Orléans pour fuir l'obligation de placer leurs enfants dans une école intégrée. Deuxièmement, l'ouragan Betsy, qui dévaste l'ensemble du *Ninth Ward*, convainc sans doute plusieurs d'entre eux de déménager à un endroit où leur résidence ne sera plus menacée par la défaillance des digues et par les problèmes infrastructurels propres à la Nouvelle-Orléans. Entre 1960 et 1970, certaines portions du *Ninth Ward* perdent jusqu'à 75% de leur population blanche¹²⁵.

Dans une étude de 1960 sur les Noirs de la Nouvelle-Orléans, le sociologue Forrest LaViolette affirme que la ségrégation résidentielle est peu présente dans la société orléanaise. Pour des raisons géographiques et historiques, insiste-t-il, Noirs et Blancs auraient ainsi toujours vécu en mixité, empêchant alors la ségrégation dans l'habitation de prendre forme :

¹²⁵ Landphair, « Sewerage, Sidewalks and Schools », p. 62. Voir aussi les recensements américains de 1960 et 1970.

« [...] The two groups [Negroes and whites] lived in close propinquity in old New Orleans, and even today New Orleans is not a highly segregated city. The shortage of land, the expansion of the city so as to incorporate farms on which Negroes lived and worked, the need for the Negro to be close to his domestic work – all these have imposed a closer geographic connection between whites and Negroes than in many other cities.

This residential pattern forms an important part of the image of Negro housing for white and Negro alike. It means, for example, that there is no “block-busting” – no furtive effort by Negroes to move into all-white areas, because there are so few all-white areas. Nor are there any legal or quasi-legal restrictions on where Negroes can live, as in Birmingham, nor any history of restrictive covenants.¹²⁶ »

Bien que populaire, cette théorie de cohabitation raciale n'est pas représentative du contexte dans lequel LaViolette publie cet article. Selon la carte de la distribution raciale de la population orléanaise (app. A.1), cette règle ne s'applique véritablement qu'à quelques quartiers. En 1960, la ségrégation résidentielle en Louisiane se perpétue grâce à la législature de l'État, avec l'appui de militants ségrégationnistes qui recourent à la violence et à l'intimidation pour effrayer les organisations communautaires militant pour l'égalité et l'intégration raciales¹²⁷. En fait, l'interprétation des tracts censitaires proposée par l'auteur est erronée. Selon son analyse, plus de la moitié des tracts en Nouvelle-Orléans contiennent une population « mixte », soit de 1% à 50% de Noirs. Cette définition est cependant trompeuse, puisqu'elle est racialement subjective : un tract contenant seulement 51% de Noirs est alors classé « non-mixte » alors qu'un second constitué de 99% de Blancs est qualifié de « mixte ». Un quartier majoritairement noir ne peut ainsi, en aucune circonstance, être considéré « mixte ». La notion de « mixité » est ainsi définie en fonction de la volonté des Blancs d'habiter aux côtés des Noirs dans des quartiers à majorité blanche. Selon d'autres statistiques fournies par l'auteur, seulement 10% des tracts de la Nouvelle-Orléans contiennent une population composée de 25% à 75% de « Non-

¹²⁶ LaViolette, « The Negro in New Orleans », p. 115.

¹²⁷ Germany, *New Orleans After the Promises*, p. 35-36

Blancs ». Exigeant à la fois un minimum de 25% de Blancs et 25% de Non-Blancs, cette échelle (25%-75%) représente d'une manière objective et équitable la notion de mixité raciale¹²⁸.

Une étude démographique de Karl et Alma Taeuber réfute la thèse d'une Nouvelle-Orléans racialement intégrée. Leurs recherches révèlent une augmentation de 5,3% de l'index de ségrégation entre 1940 et 1960, soit un taux passant de 81% à 86,3%. Cette donnée, établie à partir de 109 grandes villes américaines, représente le pourcentage de « non-Blancs » qui devraient déménager pour arriver à une distribution uniforme de la population noire à l'échelle de la ville. Ce taux de 86,3% est inférieur à la moyenne du Sud des États-Unis (90,7%), mais il est légèrement supérieur à la moyenne nationale (86,1%)¹²⁹. Douglas Massey et Nancy Denton, auteurs d'*American apartheid*, réitèrent toutefois que l'index de ségrégation présenté par Taeuber et Taeuber repose sur une étude par blocs plutôt que par districts. De cela résulte une augmentation du taux de ségrégation affiché, qui n'ébranle cependant pas leur théorie :

Les blocs sont sensiblement plus petits que les districts et le degré de ségrégation a tendance à augmenter à mesure que l'unité statistique diminue : un district relativement intégré pourrait être considéré comme ségrégré lorsqu'il est décomposé en blocs.

Examiner des blocs plutôt que des districts ajoute au moins dix points (et probablement plus) à l'indice de dissimilarité, mais indépendamment de la façon d'interpréter les données, il est évident que le niveau de ségrégation a considérablement augmenté depuis 1910.¹³⁰

Le modèle de ségrégation orléanais des années 60 n'est certes pas celui des « super-ghettos » (dans lesquels la population noire d'une ville est concentrée dans un

¹²⁸ LaViolette, « The Negro in New Orleans », p. 116.

¹²⁹ Taeuber et Taeuber, *Negroes in Cities*, p. 34, 40-41, 44.

¹³⁰ Douglas Massey et Nancy Denton, *American Apartheid*, Paris, Descartes & Cie, 1995, p. 51. Voir également Thomas Van Valey et Wade Clark Roof, « Measuring Residential Segregation in American Cities : Problems of Intercity Comparison », *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 11, Num. 4 (juin), 1976, pp. 453-468.

seul grand ghetto) mais les Noirs résident généralement dans des quartiers où l'uniformité raciale se rapproche de l'absolu. Ces ghettos – le *Lower Ninth Ward*, *Desire*, *Central City*, *Pontchartrain Park* et autres – sont répartis un peu partout sur le territoire de la municipalité, mais ils sont clairement séparés des quartiers blancs (app. A.1)¹³¹.

La ségrégation résidentielle affecte la qualité du logement. La *Housing Authority of New Orleans* (HANO), l'autorité locale du logement responsable des projets d'habitations, estime que plus de 50 000 familles noires vivent dans des résidences qui ne sont pas conformes aux normes. Celles-ci ressemblent parfois à des résidences ouvrières du XIXe siècle : cuisine et salle de bains communes, fuites d'eau, éclairage insuffisant, escaliers décrépis, infestations, etc. Les premières politiques américaines en matière d'accessibilité au logement et d'élimination des taudis naissent du *National Housing Act* (P.L. 75-412), entériné en 1937 par le président Franklin Roosevelt¹³². Sous l'autorité de la HANO, plusieurs projets d'habitations à loyer modique (*public housing*) sont construits dans les décennies 30, 40, 50 et 60 pour s'attaquer au problème de l'insalubrité et de l'inaccessibilité du logement¹³³. Ces normes souscrivent aux pratiques de l'époque : à l'image du secteur résidentiel de la ville, les projets sont ségrégués. La HANO abolit sa politique de ségrégation en 1965, mais l'intégration s'instaure difficilement dans ses résidences puisque les Blancs sont réticents à cohabiter avec les Noirs. Les projets d'habitations à loyer modique abritent en moyenne trois mille résidents; le projet de *Desire* accueille cependant au-delà d'onze mille résidents, tous Noirs. Ceux-ci sont logés

¹³¹ Notons d'ailleurs que la ségrégation résidentielle résulte de contraintes informelles imposées par la communauté blanche depuis le début du XXe siècle. Pour plus de détails sur les pratiques de ségrégation résidentielle, voir Massey et Denton, *American Apartheid*, p.35-85.

¹³² Pour plus d'informations sur le *National Housing Act* de 1937 et la politique de l'habitation à l'ère du *New Deal*, voir Timothy McDonnell, *The Wagner Housing Act : A Case Study of the Legislative Process*, Chicago, Loyola University Press, « Jesuit Studies », 1957, 470 p. ; Gail Radford, *Modern Housing for America : Policy Struggles in the New Deal Era*, Chicago, University of Chicago Press, 1996, p. 85-110, 177-198.

¹³³ Germany, *New Orleans After the Promises*, p. 33.

dans des tours de béton, construites hâtivement sur un ancien marécage et équipées d'un système de drainage déficient qui menace leur viabilité à long terme. De surcroît, le quartier de *Desire* est isolé du reste de la ville et mal desservi par la municipalité¹³⁴.

La Nouvelle-Orléans participe peu au programme national de rénovation urbaine qui se développe après la Seconde Guerre mondiale. Né du *Housing Act* de 1949 (P.L. 81-171) et grandement élargi par le *Housing Act* de 1954 (P.L. 83-560), *Urban Renewal* permet aux autorités locales de développer des projets de rénovations urbaines, subventionnés aux deux-tiers par Washington¹³⁵. Le gouvernement de la Louisiane, dominé par les conservateurs, entérine toutefois en 1954 un projet de loi limitant la portée d'*Urban Renewal* sur son territoire : cette loi empêche la saisie d'une propriété privée par l'État si ce dernier prévoit la revendre au secteur privé. Les projets de rénovation urbaine, qui nécessitent normalement l'achat et la destruction de propriétés privées, sont ainsi inadmissibles en sol louisianais. L'éradication des taudis doit donc s'effectuer sans les subventions essentielles du gouvernement fédéral, ce qui ne peut que réduire grandement la portée d'une telle initiative. De plus, les projets d'habitations doivent être construits sur des terrains non développés¹³⁶.

Cette entrave à l'intervention fédérale en territoire louisianais est toujours en vigueur en 1965. Le 9 septembre 1965, alors que l'ouragan Betsy se dirige vers la Louisiane, Washington crée le *Housing and Urban Development* (HUD), un département fédéral faisant partie du Cabinet présidentiel en vertu du *Housing and Urban Development Act* (P.L. 89-117)¹³⁷. À partir de 1966, Washington et une

¹³⁴ *Ibid.*, p. 70, 182-183, 200-201; Landphair, « Sewerage, Sidewalks and Schools », p. 50.

¹³⁵ United States Senate Committee on Banking and Currency, *Housing Act of 1949 : Summary of Provisions of the National Housing Act of 1949*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, p. 1-2; Richard Flanagan, « The Housing Act of 1954 : The Sea Change in National Urban Policy », *Urban Affairs Review*, Vol. 33, no. 2 (novembre), 1997, pp. 271-275.

¹³⁶ Germany, *New Orleans After the Promises*, p. 182-186.

¹³⁷ Plusieurs agences fédérales existantes sont désormais soumises à l'autorité du HUD, dont la *Housing and Home Finance Agency* (HHFA), responsable d'*Urban Renewal*.

coalition d'organisations locales, avec l'appui du maire de la Nouvelle-Orléans Victor Schiro, exercent une pression croissante sur le gouvernement de la Louisiane pour exiger le retrait des barrières à *Urban Renewal*. Parallèlement, ils cherchent des failles légales qui pourraient permettre l'intervention du gouvernement fédéral sans enfreindre la loi. Avant 1968, tous ces efforts se soldent par des échecs¹³⁸.

Notons toutefois que les Noirs des ghettos ne font pas tous partie de la classe défavorisée. Dans les quartiers noirs figurent également des personnes appartenant à la classe moyenne : professionnels, spécialistes, commerçants, etc. Ce groupe croît de façon significative après la Seconde Guerre mondiale : alors qu'elle ne constitue que 5% de la population noire de la Nouvelle-Orléans en 1955, la classe moyenne en représente 20% en 1968¹³⁹. Ces résidents sont confinés aux ghettos en raison de la rareté de l'habitation accessible à la classe moyenne noire. En 1960, seul le quartier émergent de *Pontchartrain Park*, un quartier en développement devant compter environ 900 résidences lorsque complété, est réservé à la classe moyenne noire dans les limites administratives de la Nouvelle-Orléans¹⁴⁰. Celui-ci loge plusieurs familles d'origine créole, une classe sociale noire possédant un héritage et des habitudes considérés comme distincts du reste de la communauté noire¹⁴¹. Les ghettos sont donc un milieu de cohabitation entre personnes de différents niveaux économiques.

La qualité des services municipaux souffre depuis longtemps de désuétude et de sous-financement chronique. Tel qu'en témoigne l'exemple du *Lower Ninth Ward*, ces difficultés sont plus criantes dans les ghettos noirs. L'éclairage sporadique et les rues non entretenues constituent les défauts les plus visibles de ce secteur, mais des problèmes plus sérieux minent la vie des résidents. Les services de transport en

¹³⁸ *Ibid.*, p. 182-186; Woods, *LBJ : Architect*, p. 653.

¹³⁹ William Madden, « N.O. Negroes Show Progress But Goal Still Not Reached », *New Orleans States-Item*, 11 juin 1968, cité dans Germany, *New Orleans After the Promises*, p. 125.

¹⁴⁰ LaViolette, « The Negro in New Orleans », p. 120-121.

¹⁴¹ Campanella, *Bienville's Dilemma*, p. 51-52; Germany, *New Orleans After the Promises*, p. 31.

commun, nettement insuffisants, confinent à leur quartier les résidants n'ayant pas accès à une voiture. Le système d'égouts obsolète est incapable d'évacuer correctement les eaux de pluie et les eaux usées¹⁴². Par ailleurs, aucun poste de police, hôpital, clinique, école secondaire, bibliothèque, banque ou grand magasin n'est à la disposition de sa population de plus de 20 000 habitants. Un seul camion de pompiers protège le quartier des flammes. Le *Lower Ninth Ward* n'offre à ses résidants qu'une superficie totale de trois acres d'aires récréatives publiques; en contrepartie, le quartier regorge de terrains vacants jonchés de déchets ainsi que de voitures et d'appareils électroménagers abandonnés, qui servent souvent de terrains de jeux dangereux pour les enfants¹⁴³. Même les quartiers blancs les plus démunis sont loin de connaître un tel état de délabrement. Ainsi, malgré la présence d'une classe moyenne en croissance, les ghettos noirs offrent sans contredit un milieu de vie de qualité inférieure aux quartiers blancs.

La ségrégation scolaire institutionnalisée fait aussi partie de la réalité orléanaise, mais elle est vivement contestée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Elle est irrévocablement invalidée dans les écoles publiques par le verdict rendu par la Cour Suprême des États-Unis lors du procès de *Brown v. Board of Education*, en 1954. Cette décision, qui met fin au principe de la séparation équitable des races (« *separate but equal* »), représente l'un des plus grands moments dans l'histoire de la lutte contre la discrimination raciale. En Louisiane, une puissante élite blanche s'oppose toutefois à la déségrégation et parvient à retarder pendant plusieurs années l'intégration des Noirs dans les institutions publiques blanches¹⁴⁴.

¹⁴² Germany, *New Orleans After the Promises*, p. 24-25, 68-69.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 32, 68-69; « Lower Ninth Ward Eligible for "Face-Lifting" Federal Funds », *Louisiana Weekly*, 5 février 1966, section 1, p. 1, 7.

¹⁴⁴ Pour une histoire générale de *Brown* et de la déségrégation scolaire, voir James Patterson, *Brown v. Board of Education : A Civil Rights Milestone and its Troubled Legacy*, New York, Oxford University Press, « Pivotal Moments in American History », 2001, 285 p.; Brian Daugherty et Charles Bolton (dir.), *With All Deliberate Speed: Implementing Brown v. Board of Education*, Fayetteville, AK, University of Arkansas Press, 2008, 339 p.

Ce long délai prend fin le 14 novembre 1960, lorsque quatre fillettes noires sont admises dans des classes de première année, dans deux écoles du *Ninth Ward*. On leur réserve un accueil hostile : des manifestations sont organisées aux abords de ces établissements par des politiciens ségrégationnistes tels que Leander Perez, le « patron » de la paroisse de Plaquemines¹⁴⁵; des troupes fédérales sont déployées pour assurer leur sécurité; nombre de parents blancs refusent d'envoyer leurs enfants à ces écoles, pour des motifs de sécurité et de racisme; les fillettes sont victimes d'insultes et de menaces de mort, alors que leurs parents risquent de perdre leur emploi s'ils s'obstinent à maintenir l'intégration de leurs enfants. La crise dure plusieurs semaines, mais elle se résorbe progressivement durant l'année scolaire. L'opposition à l'intégration devient alors plus subtile : refusant d'accepter la mixité raciale à l'école, nombre de parents blancs envoient leurs enfants dans des institutions privées, celles-ci n'étant pas soumises aux dispositions prévues par *Brown*. La fuite des Blancs vers l'école privée limite donc les bénéfices de l'intégration scolaire et la fraternisation entre enfants de races différentes¹⁴⁶.

3.1.2 Le milieu communautaire

Les ghettos comptent sur l'assistance et l'implication de nombreuses organisations communautaires pour venir en aide aux démunis, promouvoir la qualité de leurs milieux de vie et revendiquer les droits et les besoins des Noirs auprès des autorités politiques locales et nationales. Les églises occupent une place prépondérante dans la vie communautaire : dans le *Lower Ninth Ward*, par exemple, elles sont au moins trente-deux de foi catholique ou protestante à offrir des services

¹⁴⁵ Pour plus d'informations sur Leander Perez et la politique dans la paroisse de Plaquemines à son époque, voir Ernest Zebrowski et Judith Howard, *Category 5 : The Story of Camille, Lessons Unlearned from America's Most Violent Hurricane*, Ann Arbor, MI, University of Michigan Press, 2005, p. 33-44.

¹⁴⁶ Landphair, « Sewerage, Sidewalks and Schools », p. 53-62.

religieux et la charité à une population de 20 000 résidents¹⁴⁷. Plusieurs associations religieuses affiliées à une église œuvrent également au sein des ghettos. Après Betsy, la communauté religieuse distribue vivres et soutien financier aux sinistrés¹⁴⁸.

Les efforts de revendication relèvent cependant des associations citoyennes. Une organisation non-gouvernementale locale, la *Ninth Ward Civic Improvement League* (NWCIL) est très active en Nouvelle-Orléans avant 1965. Exclusivement noire, elle est fondée en 1945 dans le but de promouvoir la participation électorale des Noirs, et pour revendiquer l'amélioration des ghettos et l'élimination de pratiques discriminatoires. Dans les années 60, cette organisation est dirigée par Leontine Luke, une ancienne militante de la NAACP. Luke joue notamment un rôle de premier plan lors de la crise de la déségrégation scolaire de 1960-61, collaborant étroitement avec la NAACP pour prêter assistance à quatre fillettes noires s'appêtant à intégrer des écoles blanches (sect. 3.1.1)¹⁴⁹. Après Betsy, la NWCIL soutient activement la population des ghettos, faisant entre autres parvenir des pétitions au président Johnson pour attirer son attention sur les besoins criants du *Lower Ninth Ward* et pour exiger une enquête publique et transparente sur l'ouragan¹⁵⁰.

Plusieurs organisations nationales noires sont également actives en Nouvelle-Orléans. L'*Urban League of Greater New Orleans* (ULGNO), une organisation modérée à prépondérance noire, fondée en 1935, milite pour la promotion des droits et des besoins de la communauté noire. Une branche locale de l'*Urban League*, elle lutte notamment contre la discrimination raciale dans l'accès à l'emploi et dans l'immobilier en Nouvelle-Orléans. Dans les années 60, elle tente aussi de favoriser l'implication des Noirs dans leur communauté, en partenariat avec le gouvernement

¹⁴⁷ Germany, *New Orleans After the Promises*, p. 68.

¹⁴⁸ « IMA Creates Emergency Relief Fund, Gives \$5,000 to Red Cross », *Louisiana Weekly*, 25 septembre 1965, section 1, p. 1, 9; *Louisiana Weekly*, 2 octobre 1965, section 1, p. 8.

¹⁴⁹ Landphair, « Sewerage, Sidewalks and Schools », p. 58-61

¹⁵⁰ Bibliothèque LBJ, *White House Central Files, 1963-1969*, DI, Boîte 1, Leontine Luke au président Johnson, 13 décembre 1965.

fédéral¹⁵¹. La *National Association for the Advancement of Colored People* (NAACP), organisation noire nationale modérée, possède un bureau orléanais qui milite depuis des décennies contre la ségrégation et en faveur des droits civiques et de la participation des Noirs à la vie politique¹⁵². Le *Congress Of Racial Equality* (CORE), organisation noire pacifique radicale, occupe une place importante dans la lutte à l'injustice raciale à la Nouvelle-Orléans au début de la décennie. Plusieurs militants de l'antenne orléanaise du CORE, tels que Jerome Smith, Doris Jean Castle et Nils Douglas, deviennent des figures influentes dans la lutte pour l'égalité raciale à l'échelle nationale¹⁵³.

Durant la présidence de Johnson, les organisations citoyennes se multiplient grâce au *Community Action Program* (CAP), un programme gouvernemental d'action communautaire né de l'*Economic Opportunity Act* (sect. 3.3.2)¹⁵⁴. Le but général du CAP est d'habiliter les collectivités impuissantes, de leur permettre de prendre le pouvoir sur elles-mêmes¹⁵⁵. Le CAP prend le nom de *Total Community Action* (TCA) en Nouvelle-Orléans. La TCA désigne sept quartiers dans lesquelles elle opérera, dont les ghettos noirs de *Central City*, *Lower Ninth Ward* et *Desire*¹⁵⁶. Environ 160 000 résidants, dont 115 000 Noirs, vivent dans les quartiers désignés. Entre 1965 et 1968, la TCA et le *Social Welfare Planning Council* (SWPC) collaborent pour encourager la participation des Noirs dans la vie communautaire. Le SWPC, une

¹⁵¹ Germany, *New Orleans After the Promises*, p. 33, 139, 162-163; « Support the Urban League », *Louisiana Weekly*, 4 décembre 1965, section 2, p. 4-5.

¹⁵² L'influence de la minorité créole noire et modérée au sein de la NAACP place parfois cette dernière en opposition aux classes noires défavorisées et aux associations plus radicales, telles que le CORE. Les progrès assurés par la NAACP servaient souvent les intérêts des Créoles; cependant, l'on ne saurait nier l'importance de cette organisation pour les avancées politiques de la communauté noire dans son ensemble. Voir Hirsch, « Simply a Matter of Black and White », p. 262-319.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 286-287.

¹⁵⁴ Notons que le développement de l'action communautaire n'est que l'un de trois objectifs principaux de TCA. TCA vise aussi le développement d'occasions d'éducation et la création d'occasions d'emplois pour les personnes défavorisées. Voir Germany, *New Orleans After the Promises*, p. 54.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 59.

¹⁵⁶ Les autres quartiers sont l'*Irish Channel*, *St. Bernard*, *Florida* et *Algiers-Fischer*. Voir *Ibid.*, p. 66.

organisation modérée à prédominance blanche, fondée au début du XXe siècle, est alors responsable de mettre sur pied et de coordonner plus de 80 associations de quartier (*neighborhood councils*) dans les ghettos. Celles-ci accordent davantage de pouvoir décisionnel à leurs membres, un fonctionnement différant de la structure hiérarchique du SWPC. Elles sont néanmoins redevables au SWPC durant les premières années de leur existence. En vertu du *Civil Rights Act* de 1964, elles doivent respecter l'équité en matière d'emploi, mais puisque les Blancs refusent de côtoyer les Noirs, l'intégration raciale en milieu communautaire est un échec. Les Blancs ne constituent en effet que trois pour cent des cinq mille personnes qui s'impliquent dans les ghettos noirs, une proportion inférieure à leur taille démographique. À l'ère des avancées en matière de droits civiques, le SWPC est antinomique à l'autonomie de la population noire, puisqu'il est dirigé par des Blancs. En 1968, dans le but d'accorder aux Noirs davantage de pouvoirs sur le milieu communautaire, le SWPC est dissout, et toutes ses fonctions sont transférées à la TCA. À l'instar du SWPC, la TCA opère sous un modèle hiérarchique, mais la direction de cette organisation est détenue par des Noirs. Par ailleurs, son autorité sur les conseils de quartier n'est que temporaire : elle leur délègue le pouvoir décisionnel en 1969 et, en 1970, elle devient leur subordonnée. À l'instar de son rôle dans les organisations traditionnelles, la classe moyenne détient une place importante dans la direction des associations de quartier. La classe politique collabore étroitement avec ces nouvelles organisations, au détriment de l'influence d'associations non-gouvernementales, telles que la NWCIL¹⁵⁷.

À partir de 1965, le développement de l'action communautaire permet ainsi aux Noirs des ghettos d'acquérir un certain pouvoir de décision et d'action sur leur milieu de vie. Alors qu'échouent plusieurs des promesses de la *Great Society*, ce transfert de pouvoirs marque un changement partiel dans la vocation des associations

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 12, 40-41, 60-68, 76, 84-97, 139. Pour davantage d'informations sur le rôle du SWPC, voir sous-section 3.3.2.

citoyennes. Les organisations de quartier sont maîtresses de leur propre destinée, avec l'aide du gouvernement fédéral. Par contre, elles ne réussissent pas à devenir un milieu d'intégration et de fraternisation interracial. L'adoption de législations protégeant les droits raciaux, par ailleurs, ne rend pas les associations noires traditionnelles inutiles. À la fin de l'ère Johnson, la société américaine recèle toujours de profondes inégalités raciales. Le travail des associations nationales de défense de droits raciaux, telles que la NAACP et l'*Urban League*, est donc toujours exigé pour la protection et la revendication de la justice raciale.

3.1.3 Tensions raciales

L'époque Johnson est marquée par de nombreuses émeutes raciales à l'échelle nationale. Dans de nombreuses villes, la population noire se soulève contre la qualité de vie misérable des ghettos, la discrimination raciale et la brutalité policière. Les progrès législatifs des droits civiques peinent à améliorer concrètement la vie dans les ghettos. De grandes émeutes éclatent à New York, Philadelphie, Rochester, Cambridge, Los Angeles, Newark, Détroit, Chicago, etc. Les émeutes de Watts, à Los Angeles, débutent ironiquement quelques jours après la ratification du *Voting Rights Act*, en août 1965. Le bilan de ce soulèvement est lourd : 34 morts, des centaines de blessés, 40 millions de dollars de dommages, et 3400 arrestations effectuées par une force de 16 000 policiers et réservistes¹⁵⁸.

Betsy sévit en Nouvelle-Orléans moins d'un mois après les émeutes de Watts. Des milliers de résidents des ghettos orléanais sont alors à la rue, victimes de l'inondation. Au plus fort de la crise, la discrimination exacerbe les relations raciales. Il faudra plusieurs mois à la communauté noire pour se remettre des ravages de cet ouragan, en raison de l'ineptie et de l'iniquité dont fait preuve la classe politique. Le

¹⁵⁸ Gerald Horne, *Fire This Time: The Watts Uprising and the 1960s*, Charlottesville, VA, University of Virginia Press, 1995, p. 3.

Lower Ninth Ward est d'ailleurs toujours aux prises avec les débris de Betsy à l'été 1966¹⁵⁹. Réunissant des conditions de vie tout aussi dégradantes que dans le ghetto de Watts, la Nouvelle-Orléans est pourtant épargnée des émeutes raciales. Les violences se limitent à quelques affrontements mineurs entre résidents et policiers. Comment les Orléanais maintiennent-ils cet état de relative paix sociale malgré les défis extraordinaires posés par Betsy? Germany identifie trois facteurs pouvant répondre au moins partiellement à cette question :

1) La culture et l'histoire de cette ville sont distinctes du reste du pays. L'opposition entre la population noire et la minorité créole noire affaiblit la cohésion de la communauté afro-américaine qui, selon l'auteur, serait nécessaire à l'éclatement d'une grande émeute raciale. De plus, l'absence d'un secteur manufacturier d'envergure épargne les travailleurs orléanais des pertes de travail qui, en raison de la migration de l'emploi et de l'innovation technologique des années 60, affectent plusieurs agglomérations urbaines. La ségrégation résidentielle, un peu moins prononcée que dans d'autres villes, et la séparation de la population noire en plusieurs ghettos physiquement isolés, permettent aux forces policières de contenir les éclosions de violence plus aisément.

2) Certaines actions du corps policier orléanais atténuent le potentiel de violences à grande échelle. Quelques initiatives sociales entreprises à partir de 1966, telles qu'un programme « apprendre à vous connaître » (« *Getting To Know You* »), visant à tisser des liens avec les résidents des ghettos, engendrent une relative amélioration de ses relations avec la communauté noire. La police s'efforce également d'offrir une présence moins menaçante dans les ghettos noirs. Lorsque plane le risque d'une émeute raciale, la police utilise la répression d'une manière efficace, mais contrôlée, dans le but de décourager les Noirs à recourir à la violence.

¹⁵⁹ Bob Caffrey. « Ninth Ward Improvements Promised », *Louisiana Weekly*, 13 août 1966, section 1, p. 3.

3) Les réseaux informels d'autorité et d'influence dans les quartiers noirs, renforcés par les programmes d'action communautaire de la *War on Poverty*, offrent aux Noirs des ghettos une alternative à la violence pour apaiser leur sentiment d'impuissance. Ces initiatives encouragent aussi l'administration municipale à collaborer avec les représentants des quartiers noirs lorsque le risque que se déclenche une émeute est élevé. De plus, un individu accusé d'avoir participé à une insurrection peut se voir refuser par la HANO l'accès à l'habitation à loyer modique, alors en forte demande dans la communauté noire¹⁶⁰.

Tout en reconnaissant que les émeutes sont l'expression du désespoir de la classe défavorisée afro-américaine, les intellectuels et les représentants de la communauté noire s'opposent aux soulèvements pour des raisons morales, matérielles et/ou pragmatiques. Le *Louisiana Weekly* (LW) véhicule ce message alliant critique et empathie. Par exemple, au sujet des émeutes qui se déclenchent dans plusieurs villes américaines durant l'été 1966, l'hebdomadaire rapporte : « Both white and Negro leaders saw the riots as the Negro's way of retaliating against white oppression. But few realized that Negroes were victimized by rioting much more than whites.¹⁶¹ » Dans sa chronique hebdomadaire *To Be Equal*, le directeur de la *National Urban League*, Whitney M. Young Jr., constate avec tristesse que les émeutes sont nécessaires à l'avancée des droits civiques :

¹⁶⁰ Germany, *New Orleans After the Promises*, p. 136-140. Pour les initiatives communautaires du corps policier, voir « A Significant Step Forward », *Louisiana Weekly*, 1er octobre 1966, section 2, p. 4-5. Voir aussi Germany, *Making a New Louisiana*, p. 319-381.

¹⁶¹ « Violence, Rioting Spread 'Black Death' Among Race », *Louisiana Weekly*, 30 juillet 1966, section 1, p. 1, 6.

« [...] One of the more interesting – and perhaps more difficult – questions asked frequently of leaders of established civil organizations is this: “How can you honestly be against riots, or the [Black] Muslims, or even violence, when these have played such a major role in dramatizing the tragic plight of Negro citizens in this country?” The questioner invariably points out – and rightfully so – that inevitably these have helped to create a climate of concern, and that this climate is largely responsible for the passage of the civil rights legislation and the initiation of significant remedial programs. [...]

Yet, I would hope that as a country and as individuals we have reached that point in maturity, compassion and empathy – if not in intelligence – where it is unnecessary for tragedy to precede change.¹⁶² »

Ainsi, les tensions raciales en Nouvelle-Orléans atteignent leur paroxysme entre 1965 et 1968 sans prendre la forme d'émeutes. L'amélioration du climat racial dans la politique municipale, l'implantation de programmes communautaires fédéraux, les efforts des représentants noirs pour proposer des alternatives à la violence, et des conditions économiques et démographiques plus stables, sauvegardent une fragile paix sociale. Dans la section suivante, nous étudierons l'impact de l'ouragan Betsy sur les relations entre le maire Victor Schiro et la communauté noire.

3.2. Victor Schiro et la politique raciale en Nouvelle-Orléans

L'ouragan Betsy coïncide avec la campagne municipale orléanaise. Le camp Schiro voit ses chances de réélection menacées par les brèches dans les digues, et par des rumeurs qui circulent dans les semaines après l'inondation. L'influence de Betsy sur la politique municipale dépasse toutefois le simple contexte des élections locales, ayant des répercussions indirectes mais importantes sur les relations raciales en Nouvelle-Orléans. La situation désespérée des ghettos noirs du *Ninth Ward* dans la première moitié de 1966 mène les organisations citoyennes noires à presser Schiro d'agir pour le bien de leur communauté. La promesse de financement d'un projet de

¹⁶² Whitney Young, Jr., « To Be Equal », *Louisiana Weekly*, 12 février 1966, section 2, p. 4.

rénovation du *Ninth Ward* par le département fédéral du *Housing and Urban Development* (HUD) incite le maire à accorder plus d'importance aux revendications des Noirs et, ultimement, à défaire certaines barrières raciales en politique orléanaise.

3.2.1 Entrée à l'administration municipale et premier mandat

Avant le mois d'août 1966, les Noirs entretiennent une relation peu cordiale avec l'administration du maire Victor Hugo Schiro. Quelques-uns d'entre eux gravissent les échelons de la hiérarchie municipale, mais les progrès de la communauté noire demeurent dans l'ensemble nettement inférieurs aux attentes. Pendant plusieurs années, Schiro a les allures d'un maire davantage préoccupé par sa carrière et par le prestige de sa ville que par l'égalité raciale.

Ancien cadre d'une compagnie d'assurance, Schiro effectue son entrée sur la scène politique orléanaise en 1950, dans l'équipe du maire DeLesseps Story « Chep » Morrison. Lorsque Morrison quitte son poste en 1961 afin de travailler pour le président John F. Kennedy, Schiro est nommé maire intérimaire. Ce dernier connaît ses premières élections en 1962. Grâce à une campagne médiatique efficace visant à séduire l'électorat blanc modéré, Schiro termine au deuxième rang lors du premier tour, récoltant 4000 votes de moins qu'Adrian Duplantier. Au second tour, il adopte une stratégie différente : il courtise le vote des ségrégationnistes radicaux et attaque Duplantier, son adversaire, sur ses positions raciales modérées. Ce changement de position lui confère une majorité de plus de 20 000 votes sur Duplantier aux élections du 3 mars 1962. Selon Edward Haas, Schiro adopte ces positions racistes dans le seul but d'assurer sa victoire électorale, ne souhaitant pas réellement mener une lutte acharnée à l'intégration raciale. En effet, le maire répudie les ségrégationnistes

radicaux au tout début de son mandat, mais sa stratégie électorale aura des répercussions négatives sur ses relations avec la communauté afro-américaine¹⁶³.

Durant le premier mandat de Schiro, l'intégration raciale effectue une lente avancée. La ségrégation est abolie dans les toilettes des bâtiments municipaux et dans les écoles catholiques (la décision d'intégrer les écoles catholiques relève cependant des institutions religieuses)¹⁶⁴. En février 1965, le maire donne également un appui timide aux programmes fédéraux d'action communautaire – et au financement qui les accompagne (*voir* sect. 3.3.2) – mais refuse de participer à leurs activités¹⁶⁵.

En réalité, Schiro se soucie bien peu des revendications de la communauté noire. Pour éviter l'obligation légale d'instituer l'intégration des piscines publiques, il évoque des difficultés budgétaires pour fermer le réseau de piscines à l'échelle de la ville pour une période indéterminée. L'accès à de nombreux autres lieux publics demeure également interdit aux Noirs. Ces derniers peinent aussi à décrocher des emplois de qualité à l'hôtel de ville, malgré une entente préalable entre l'administration municipale et le *Citizens' Committee*, une organisation créée récemment pour faciliter la négociation entre élites blanches et noires¹⁶⁶.

Face à l'inertie du maire, des milliers de militants – avec le soutien de l'élite blanche – manifestent en faveur de la déségrégation de la Nouvelle-Orléans. Schiro brille toujours par son absence et son insouciance :

¹⁶³ Haas, « The Expedient of Race », p. 16-29.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 27-28.

¹⁶⁵ Germany, *New Orleans After the Promises*, p. 53; Hirsch, « Simply a Matter of Black and White », p. 298.

¹⁶⁶ Hirsch, « Simply a Matter of Black and White », p. 286-288.

« [...] In an unprecedented show of unity, black leaders organized a Freedom March, and the white members of the Citizens' Committee obtained permits for them. Between ten and fifteen thousand black residents and a reported three hundred whites marched from the Central City neighborhood to City Hall. [...] Schiro did not show up to meet them. Four days later, however, the New Orleans Police Department raided the offices of SCEF [Southern Conference Education Fund] and even seized an autographed picture of Eleanor Roosevelt. Four weeks later, on Halloween Day, several activists went to City Hall to desegregate the cafeteria and meet with Mayor Schiro. [...] Officers dragged Avery Alexander, a highly respected black minister, out of City Hall by his feet. Others carried away Doris Jean Castle, a local CORE activist outfitted in a nice dress, still seated in her chair. Twenty-two others were arrested. Their crime was refusing to leave the center of their government.¹⁶⁷ »

Avant l'ouragan Betsy, Schiro n'accorde que peu de valeur politique au soutien et à la collaboration de la communauté noire. Ses politiques restreignent les progrès en matière d'équité raciale à un niveau superficiel. Dans les mois suivant Betsy, l'administration Schiro est peu soucieuse des besoins criants des ghettos dévastés. Les Noirs sont désabusés par le comportement de leur maire, mais ils ne se font aucune illusion quant aux alternatives qui se présentent à eux¹⁶⁸.

3.2.2 L'ouragan Betsy et la campagne électorale de 1965

Alors que se déroulent les opérations post-Betsy, le maire doit se concentrer sur sa campagne électorale en prévision du vote du 6 novembre 1965. Schiro et son adversaire principal, James Fitzmorris, s'engagent à ne pas politiser Betsy. Cette promesse est cependant rapidement oubliée, la crise étant un thème central de leur stratégie respective. Le recours aux tactiques malhonnêtes et à l'hypocrisie caractérise le comportement des deux candidats.

¹⁶⁷ Germany, *New Orleans After the Promises*, p. 37.

¹⁶⁸ Hirsch, « Simply a Matter of Black and White », p. 283-288.

Schiro adopte une stratégie opposée à celle utilisée lors du second tour de l'élection de 1962 (sect. 3.2.1). Il se présente maintenant comme le défenseur des droits de la communauté noire, courtisant ainsi l'appui des intégrationnistes. Il colle l'épithète de raciste à son adversaire : une publicité électorale publiée dans le *Louisiana Weekly* (LW) exhorte les électeurs à appuyer le maire Schiro, qui serait l'ami de progressistes comme les présidents John F. Kennedy et Lyndon Johnson, contre la « bande raciste » qui soutient Fitzmorris¹⁶⁹. La plateforme électorale de ce dernier promet pourtant plus de mesures pour contrer l'inégalité raciale : des embauches sans égard à la race, la fin de la discrimination à l'hôtel de ville, la réouverture des piscines publiques, et la création d'un comité biracial de relations humaines¹⁷⁰.

Conscient de l'importance du vote afro-américain depuis l'adoption du *Voting Rights Act* (sect. 3.3.1), Schiro mise cyniquement sur la courte mémoire de l'électorat noir pour gagner l'élection. Pour remporter ce pari, il doit toutefois repousser les attaques de Fitzmorris, portant sur les réductions effectuées en 1964 au budget destiné à la construction de digues. Ces coupures, insiste Fitzmorris, ont possiblement aggravé les ravages causés par l'ouragan¹⁷¹. L'équipe éditoriale du LW, pour sa part, émet une mise en garde contre Schiro, tout en exprimant un appui timide pour son opposant :

¹⁶⁹ Publicité promouvant le bilan racial de l'administration Schiro. *Louisiana Weekly*, 6 novembre 1965, section 1, p. 9.

¹⁷⁰ Hirsch, « Simply a Matter of Black and White », p. 289.

¹⁷¹ Abney et Hill, « Natural Disasters as a Political Variable », pp. 975; « Planning Urged by Fitzmorris », *Times-Picayune*, 5 octobre 1965, section 3, p. 3.

« [...] And, by the simple expedient of reviewing his past accomplishments in various areas which are vitally important to the long-neglected Negro segment of the community, the Louisiana Weekly concludes that he [Victor H. Schiro] does not deserve the Negro vote. [...] »

.....
 The Louisiana Weekly, however, wishes to point out that it holds no special brief for Candidate Fitzmorris. He, too, is not all we desire in a mayoralty candidate. [...But] if he does not live up to our expectations of being a fair and impartial administrator then he, too, can be turned away in the next four years.¹⁷² »

Dans les jours après Betsy, Schiro doit aussi dissiper des rumeurs circulant au sein de la population noire, qui prolifèrent en l'absence d'informations fiables. Nombre d'histoires, parfois farfelues, circulent dans les premières journées de l'inondation, mais une seule survit dans ce qu'Edward Haas qualifie « d'histoire vernaculaire » (*vernacular history*), c'est-à-dire l'histoire populaire ou folklorique transmise oralement¹⁷³. Celle-ci, d'origine inconnue, prétend que le maire aurait dynamité volontairement l'*Industrial Canal* pour inonder le *Ninth Ward*, dans le but d'empêcher la population noire de voter aux élections municipales. Cette rumeur révèle la méfiance que ressent la communauté noire envers les autorités politiques blanches, qui ont historiquement utilisé leurs pouvoirs pour entraver le vote noir. Elle est d'ailleurs inspirée du dynamitage de la digue de *Caernarvon* en 1927 : située en aval de la Nouvelle-Orléans, celle-ci fut détruite pour submerger les paroisses rurales de St. Bernard et Plaquemines, dans le but de prémunir la métropole d'un débordement du fleuve Mississippi¹⁷⁴. Le représentant du CORE en Nouvelle-

¹⁷² « Fitzmorris, the Choice for Mayor », *Louisiana Weekly*, 6 novembre 1965, section 2, p. 4-5.

¹⁷³ L'interprétation de l'origine et de la signification de la rumeur du dynamitage est la nôtre. Pour un survol des rumeurs dirigées contre Schiro, voir Haas, « "Don't Believe any False Rumors" », pp. 464-466.

¹⁷⁴ Pour l'histoire détaillée du dynamitage de la digue de Caernarvon, voir Barry, *Rising Tide*, p. 238-258.

Orléans, George Wiley, informe le gouvernement que cette rumeur est à l'origine de tensions sérieuses dans le *Ninth Ward*¹⁷⁵.

Ce mensonge perd cependant progressivement de son influence, et n'exerce finalement qu'un impact limité sur le vote noir. Schiro remporte le premier tour des élections de novembre 1965 par une marge de seulement 865 voix sur l'ensemble de ses opposants réunis, excluant ainsi la tenue d'un second tour¹⁷⁶. Il récolte environ 40% du vote afro-américain¹⁷⁷. Ces résultats révèlent qu'une fraction importante de l'électorat noir a oublié ou pardonné la rhétorique raciste à laquelle Schiro avait recouru lors des élections de 1962. Malgré les attaques publiques de Fitzmorris sur la gestion des digues durant les années Schiro, une part considérable de la population noire refuse d'imputer le désastre du mois de septembre au maire¹⁷⁸. Conscient de l'influence croissante des Noirs en politique municipale depuis les avancées législatives des droits civiques, Schiro se préoccupe davantage des relations raciales durant son second mandat à la mairie.

3.2.3 Second mandat

Dès les premiers mois de son second mandat, Schiro accorde à quelques Noirs des postes importants au sein de son administration. En janvier 1966, A.M. Trudeau devient le premier procureur adjoint noir de l'histoire de la Nouvelle-Orléans. Au mois de mai, Philip Batiste est le premier Noir à être désigné au conseil exécutif

¹⁷⁵ Bibliothèque LBJ, *Office Files of the White House Aides*, Files of Lee White, Boîte 6, Notes personnelles, 13 septembre 1965.

¹⁷⁶ Les candidats au poste de maire sont : Victor Schiro, James Fitzmorris, A. Roswell Thompson, Joseph W. Held et Doris W. Perkins. Schiro récolte un peu plus de 82 000 votes, Fitzmorris environ 78 500, et les autres candidats réunis comptent environ 3000 votes.

¹⁷⁷ Stanley Taylor, « Mayor Schiro Takes Note of Independent Negro Vote », *Louisiana Weekly*, 20 novembre 1965, section 1, p. 2.

¹⁷⁸ Abney et Hill, « Natural Disasters as a Political Variable », pp. 974-981.

municipal¹⁷⁹. Tout en appréciant la valeur de ces nominations symboliques, les Noirs exigent davantage de progrès pour l'ensemble de leur communauté. Nombre d'entre eux demandent l'intervention du maire pour faire progresser les opérations de nettoyage dans les ghettos noirs du *Ninth Ward*, ravagés par l'inondation. Schiro tarde toutefois à agir. À la fin du mois de janvier 1966, Louis Christopher et Feltus B. Lee, respectivement président et secrétaire de la *Tricou Street Improvement Association*, sise dans le *Lower Ninth Ward*, contactent Schiro après s'être butés à l'indifférence des autorités sanitaires au sujet de l'inefficacité de la collecte de débris dans leur quartier. Le service du nettoyage municipal annonce que l'activité cessera à la fin du mois, mais la quantité faramineuse de débris restants menace le futur de leur quartier, s'inquiètent correctement Christopher et Lee¹⁸⁰. En avril 1966, la *Ninth Ward Civic Improvement League* (NWCIL) demande à la mairie de rouvrir la seule caserne de pompiers du quartier, fermée depuis le passage de Betsy; le problème persiste à la mi-août¹⁸¹. D'autres groupes citoyens issus des quartiers noirs font pression sur l'administration municipale, mais ils sont confrontés à la même inaction. En août 1966, près d'un an après Betsy, le LW publie des photos montrant des débris de l'ouragan jonchant toujours les rues du *Lower Ninth Ward*¹⁸². Pourtant, en octobre 1965, l'*Army Corps of Engineers* (ACE) prétendait que la ville était « virtually clean » (presque entièrement propre)¹⁸³. Tout indique que l'inaction catégorisera le comportement de l'administration Schiro face aux besoins des ghettos.

¹⁷⁹ Pour la nomination de Trudeau, voir « Trudeau is Choice of Mayor Schiro », *Louisiana Weekly*, 1er janvier 1966, section 1, p. 1; Pour la nomination de Batiste, voir « Mayor Victor H. Schiro (1961-1970) », En ligne. <<http://www.leh.org/mayors/schiro.html>>.

¹⁸⁰ « 9th Ward Residents Alert Mayor to 'Debris Problem', » *Louisiana Weekly*, 29 janvier 1966, section 1, p. 1, 8.

¹⁸¹ « Reopen Fire Station Ask 9th Warders », *Louisiana Weekly*, 9 avril 1966, section 1, p. 1, 8; « Ninth Ward Town Hall Meet Aug. 16 », *Louisiana Weekly*, 13 août 1966, section 1, p. 1.

¹⁸² Bob Caffrey. « Ninth Ward Improvements Promised », *Louisiana Weekly*, 13 août 1966, section 1, p. 3.

¹⁸³ « Betsy Cleanup Job Defended », *Times-Picayune*, 10 octobre 1965, section 1, p. 1.

Or, subitement, à l'été 1966, Schiro montre un intérêt pour les revendications de la communauté noire. Il promet que les casernes de pompiers du *Lower Ninth Ward* et de *Desire* seront réouvertes en septembre¹⁸⁴. Le maire s'engage également à faire parvenir au Congrès les demandes de citoyens en faveur d'une commission d'enquête publique et transparente sur l'ouragan Betsy¹⁸⁵. Fait plus important, il dévoile un plan quinquennal de rénovation et de modernisation du *Ninth Ward*, d'une valeur de 76 millions de dollars, financé aux deux-tiers par le HUD dans le cadre du programme d'*Urban Renewal*¹⁸⁶. Cette promesse de financement, qui comporte un faible risque politique et un énorme potentiel d'amélioration de l'image du maire et de sa ville, nous paraît comme l'explication la plus probable de son intérêt soudain pour les ghettos. Par contre, l'engouement du gouvernement fédéral, de l'administration municipale et de nombreuses organisations citoyennes pour ce projet ne prévaut pas sur l'obstruction du gouvernement de la Louisiane, alors sous l'emprise d'une élite sudiste conservatrice. La loi interdit au gouvernement fédéral d'allouer des fonds à la municipalité pour la construction ou la rénovation d'infrastructures sans l'aval du gouverneur de la Louisiane. Schiro doit donc mettre en dépôt son plan quinquennal en décembre 1966, après que le HUD eût annoncé, malgré lui, son retrait du projet. Ce n'est qu'en 1968 que la pression citoyenne et politique ouvre une brèche dans l'intransigeance du gouvernement louisianais. Bien que teintée d'opportunisme, la considération qu'accorde maintenant Schiro à la

¹⁸⁴ « Mayor Takes Action on Ninth Ward Fire Stations », *Louisiana Weekly*, 27 août 1966, section 1, p. 1, 8.

¹⁸⁵ « Mayor Schiro to Act for Betsy Victims », *Louisiana Weekly*, 3 septembre 1966, section 1, p. 1, 8.

¹⁸⁶ Notons, toutefois, que le projet initial de rénovation urbaine fut présenté par la NWCIL auprès de la TCA, en février 1966. Le projet n'est donc pas l'œuvre de Schiro, mais bien celle de la NWCIL et du milieu communautaire du *Ninth Ward*. « 9th Ward Civic League Backs Housing Redevelopment Drive », *Louisiana Weekly*, 26 février 1966, section 1, p. 2; « Mayor Schiro Presents 9th Ward St. Improvement Plans », *Louisiana Weekly*, 13 août 1966, section 1, p. 1, 3.

population noire annonce néanmoins le recul de la discrimination raciale en politique municipale¹⁸⁷.

La crainte de voir la Nouvelle-Orléans sombrer dans une émeute raciale incite également le maire à prêter une certaine attention aux ghettos noirs. Ayant déjà entrepris d'intégrer des membres éminents de la communauté afro-américaine dans son administration, Schiro établit aussi un *Human Relations Committee*, un comité biracial indépendant servant de plateforme de discussion et d'entente sur les problèmes de discrimination raciale dans l'emploi, l'habitation, l'éducation et le divertissement. Formé progressivement à partir de 1967, celui-ci est complété hâtivement quelques jours après l'assassinat de Martin Luther King, dans le but d'apaiser les tensions raciales. Philip Batiste, le premier Noir à occuper un poste exécutif à l'hôtel de ville, est nommé à la tête de l'organisation¹⁸⁸. Par contre, le comité doit fonctionner avec un budget limité et possède un pouvoir légal peu contraignant. Il ne parvient donc pas à contribuer à la résolution de conflits d'ordre raciaux. Malgré la persistance de la discrimination, la création de ce comité paritaire annonce définitivement la fin de l'exclusion de la communauté noire en politique municipale. Cette victoire partielle, mais réelle, remportée grâce à la pression exercée par les Noirs sur l'administration Schiro, se concrétise en 1978 par l'élection d'Ernest « Dutch » Morial, le premier maire de race noire de l'histoire de la Nouvelle-Orléans.

3.3 Les Noirs de la Nouvelle-Orléans et la *Great Society*

L'administration Johnson adopte une série de réformes regroupées sous l'emblème de la *Great Society* (Grande Société). Il s'agit d'un projet social

¹⁸⁷ Germany, *New Orleans After the Promises*, p. 186-189; « Lack of Urban Renewal 'Powers' Kills 9th Ward Improvement Plan », *Louisiana Weekly*, 24 décembre 1966, section 1, p. 1, 8.

¹⁸⁸ Germany, *New Orleans After the Promises*, p. 135-136, 144-145; Germany, *Making a New Louisiana*, p. 321-322.

ambitieux : élimination de la discrimination raciale, réduction de la pauvreté, meilleur accès à l'éducation et aux soins de santé, promotion de la culture, etc. Trois projets de lois ratifiés en 1964 et 1965 guident le gouvernement dans ses ambitions : le *Civil Rights Act* de 1964, l'*Economic Opportunity Act* de 1964 et le *Voting Rights Act* de 1965. Ayant eu raison des conservateurs depuis quelques années, les progressistes rencontrent une résistance plus organisée à partir de 1966. Celle-ci ralentit la mise en œuvre de la *Great Society*, et particulièrement l'adoption d'une législation interdisant la ségrégation résidentielle. Sous des circonstances exceptionnelles, LBJ fait entériner par le Congrès le *Fair Housing Act* de 1968, qui rend théoriquement la ségrégation dans l'habitation illégale.

L'étude de la *Great Society* nous dévoile les aptitudes politiques et les motivations du président Johnson. Cela nous permet de comprendre plus aisément ses décisions lors de la crise de Betsy; alors que notre analyse de l'ouragan au chapitre II nous dévoile les actions qu'a entreprises le président pour intervenir en faveur de la Nouvelle-Orléans, ses motifs et les moyens qu'il utilise pour atteindre ses objectifs demeurent de l'ordre de la spéculation. En nous intéressant à la *Great Society*, nous pouvons mieux saisir la nature des décisions qu'il a prises lors de Betsy, un événement circonscrit.

3.3.1 Les droits civiques

Avant sa présidence, Johnson défend une position en apparence ambivalente et contradictoire à l'égard des droits raciaux. À l'époque où il dirige la majorité démocrate au Sénat américain, il contribue à l'adoption du *Civil Rights Act* de 1957 (P.L. 85-315). Il s'agit du premier texte de protection des droits civiques depuis 1875. Cette victoire est toutefois symbolique, puisque le projet de loi ratifié ne contient qu'une section inefficace concernant le droit de vote des Noirs. Johnson reconnaît la portée restreinte de cette législation, mais promet aux représentants noirs qu'il ne

s'agit que d'un premier pas dans leur quête de droits civiques complets. Le *Civil Rights Act* de 1960 (P.L. 86-449) devait rapprocher les Noirs de cet objectif, mais le Congrès l'a dépouillé de son efficacité; le projet tel que ratifié est d'une portée si limitée qu'il mène les militants des droits civiques et les politiciens libéraux à accuser Johnson de l'avoir saboté. Leur plainte n'est pas sans fondement historique : avant 1957, en tant que représentant et sénateur, Johnson était demeuré fidèle au caucus sudiste, votant à six reprises contre toute législation visant à protéger les droits civiques. Quelques années plus tard, il saisit sans hésiter l'opportunité de faire taire les critiques et de prouver la sincérité de ses intentions¹⁸⁹.

LBJ devient subitement le 36^e président des États-Unis suite à l'assassinat de John F. Kennedy, le 22 novembre 1963. Dès les premiers jours de sa présidence, Johnson place au sommet de sa liste de priorités l'adoption du *Civil Rights Act*, introduit à la Chambre des représentants par l'administration Kennedy au printemps 1963. Le projet de loi est depuis longtemps bloqué en Chambre lorsque Johnson hérite de la présidence. En raison de l'influence des ségrégationnistes au Congrès, ses conseillers ne croient pas que cette loi pourra être ratifiée. Le président refuse de jeter l'éponge et insiste pour mener ses objectifs à terme malgré leur scepticisme. Pour convaincre la communauté noire de sa sincérité et pour s'assurer qu'elle collaborera avec lui, Johnson s'entretient régulièrement avec les représentants les plus influents de la lutte pour les droits civiques, notamment Martin Luther King Jr., James Farmer, Roy Wilkins, Whitney Young Jr. et A. Philip Randolph. Profitant de la sympathie de la nation américaine à l'égard du président Kennedy, et mettant pleinement à profit ses connaissances pointues du système politique et ses talents exceptionnels de négociation, LBJ parvient à défaire l'impasse au Congrès¹⁹⁰. Le nouveau *Civil Rights*

¹⁸⁹ Caro, *The Years of Lyndon Johnson : The Passage of Power*, p. 9-10, 57-58, 75-78; Woods, *LBJ: Architect*, p. 325-331; Bernard Schwartz, *Statutory History of the United States : Civil Rights*, New York, Chelsea House, 1970, p. 837-839, 935-938.

¹⁹⁰ Pour en connaître davantage sur les stratégies politiques et de négociation du président Johnson, voir Woods, *LBJ : Architect*, p. 262-264.

Act (P.L. 88-352) est ratifié par le président le 2 juillet 1964. Malgré le sacrifice des dispositions à l'égard de la discrimination dans le secteur immobilier, la législation protégeant les droits civiques est maintenant efficace et d'une grande portée¹⁹¹.

Le soir de la signature du *Civil Rights Act*, Johnson s'inquiète toutefois que la ratification de ce texte de loi historique incitera le Sud du pays, traditionnellement démocrate, à se joindre définitivement au Parti républicain. Cela pourrait provoquer sa défaite aux élections, qui auront lieu prochainement¹⁹². Seule une partie de cette prédiction se concrétise lors des élections présidentielles de novembre 1964 qui l'opposent au Républicain Barry Goldwater : les États du « *Deep South* » (desquels fait notamment partie la Louisiane) expriment massivement leur appui à Goldwater, mais ceux-ci ne sont accompagnés que de l'Arizona. Tous les autres États se prononcent en faveur de Johnson. Ce dernier récolte également 61% du vote populaire. Le président avait donc grandement sous-estimé l'approbation de la population américaine de son programme progressiste, et possède maintenant sans contredit la légitimité requise pour poursuivre son combat législatif contre la discrimination raciale.

Cette lutte franchit une autre étape l'année suivante, avec l'introduction du *Voting Rights Act* (P.L. 89-110) au Congrès, le 17 mars. Ce nouveau projet de loi prévoit un système d'inscription électorale pour les Noirs et la protection de leurs droits électoraux. Selon Johnson, cela donnerait aux Noirs une reconnaissance et un pouvoir concret dans le monde politique, à l'échelle nationale. Le président utilise de nouveau ses aptitudes politiques et profite du soutien populaire exprimé aux élections de 1964 pour mener ce texte de loi historique vers une adoption expresse. Johnson ratifie le *Voting Rights Act* le 6 août 1965, soit moins de six mois après son

¹⁹¹ Voir *Ibid.*, p. 467-468; Caro, *The Years of Lyndon Johnson : The Passage of Power*, p. 538, 540, 557-564, 569; Schwartz, *Statutory History*, p. 1017-1020.

¹⁹² Dallek, *Flawed Giant*, p.120; Woods, *LBJ : Architect*, p.480.

introduction¹⁹³. Cette nouvelle loi ne parvient pas instantanément à éliminer tous les obstacles au vote des Noirs, mais en Nouvelle-Orléans, néanmoins, elle contribue à augmenter rapidement le taux de participation électorale. En effet, nombre d'Afro-Américains sont privés du vote en raison d'interminables files d'attente et de refus arbitraires aux bureaux d'inscriptions – le résultat d'entraves bureaucratiques intentionnelles, sous la direction du registraire électoral ségrégationniste A.P. « Tim » Gallinghouse¹⁹⁴. En dépit de ces difficultés, le nombre d'électeurs Noirs recensés aux élections municipales de novembre 1965 croît de 13 301 personnes relativement aux élections de 1962, leur nombre totalisant maintenant 49 543 personnes¹⁹⁵.

Dans sa lutte contre les ségrégationnistes pour la ratification des *Civil Rights Act* et du *Voting Rights Act*, Johnson montre qu'il souhaite réellement rapprocher les États-Unis de l'idéal de l'égalité raciale. Le président déploie un effort exceptionnel pour assurer l'adoption de mesures qui pourront grandement améliorer le sort de la communauté noire américaine. Le zèle avec lequel il défend un groupe au faible poids politique (les Noirs), sans égard aux risques que cela peut comporter pour sa propre carrière, indique qu'il est guidé avant tout par des intérêts moraux – même si ses actions lui rapportent ultimement de nombreux bénéfices électoraux et politiques. Fait tout aussi important, le président possède des talents exceptionnels de négociation et une fine connaissance du fonctionnement des institutions démocratiques, ce qui lui permet d'accomplir ses objectifs en dépit de l'adversité.

¹⁹³ Caro, *The Years of Lyndon Johnson : The Passage of Power*, p. 583-586.

¹⁹⁴ « Negroes Finish with Testimony », *Times-Picayune*, 15 septembre 1965, section 2, p. 8; « Registration Suit is Ended », *Times-Picayune*, 16 septembre 1965, section 1, p. 12.

¹⁹⁵ John Rousseau, « Negro Vote Total Nears 50,000 Mark », *Louisiana Weekly*, 16 octobre 1965, section 1, p. 1.

3.3.2 Justice et opportunités économiques

LBJ reconnaît l'importance d'élargir la lutte législative pour la protection des droits civiques au-delà de la sphère politique et gouvernementale. Lors d'un discours tenu devant des milliers de Noirs à l'université Howard, le 4 juin 1965, il exprime avec grande éloquence la nécessité d'offrir plus aux Afro-Américains que la seule liberté conférée par les *Civil Rights Act* de 1964 et le futur *Voting Rights Act*. Pour que l'égalité raciale puisse être entière, insiste-t-il, les Noirs doivent avoir l'opportunité et les moyens d'atteindre les mêmes conditions de vie que l'Amérique blanche¹⁹⁶.

En réalité, la prochaine étape dans la lutte pour les droits civiques est entreprise dès la ratification, le 20 août 1964, de l'*Economic Opportunity Act* (P.L. 88-452). Surnommé le *Poverty Bill*, il s'agit d'un vaste projet de lutte à la pauvreté qui sera au fondement de la *War on Poverty*. Il n'est toutefois pas certain, lors de son adoption, que ce projet de loi parviendra réellement à combattre la pauvreté. Selon Robert Dallek, l'administration Johnson mise alors davantage sur la rhétorique née de l'*Economic Opportunity Act* et de la *War on Poverty* que sur les programmes que ceux-ci mettent en place : « [...] the practical solution became a program notable more for its rhetorical appeal than its commitment to significant change.¹⁹⁷ » À défaut d'avoir établi un projet efficace d'élimination de la pauvreté, Johnson pourra au moins s'inspirer de l'esprit de l'*Economic Opportunity Act* pour sensibiliser la population aux besoins des démunis. Le président n'a néanmoins pas l'intention de limiter la *War on Poverty* à de vagues promesses.

¹⁹⁶ Pour le texte intégral et une discussion sur ce discours, voir *Public Papers of the Presidents of the United States : Lyndon B. Johnson, 1965*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, Volume 2, 1966, pp. 635-640; David Carter, *The Music Has Gone Out of the Movement : Civil Rights and the Johnson Administration, 1965-1968*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 2009, p. 3-11

¹⁹⁷ Dallek, *Flawed Giant*, p. 107-111.

De multiples programmes d'assistance aux milieux défavorisés sont mis sur pied en 1964 et 1965. Ceux-ci fonctionnent sous la supervision limitée du bureau fédéral de l'*Office of Economic Opportunity* (OEO), un département fédéral faisant partie du Cabinet présidentiel. La *War on Poverty* s'articule principalement à travers le *Community Action Program* (CAP), un programme fédéral décentralisé qui, par l'entremise de l'OEO, finance l'action communautaire et des projets citoyens à l'échelle locale. Le gouvernement fédéral se trouve ainsi à subventionner, plutôt qu'à diriger, le développement des communautés participantes. Le bureau orléanais du CAP prend le nom de *Total Community Action* (TCA). En finançant directement les collectivités, le gouvernement fédéral et la TCA peuvent contourner l'autorité de gouvernements d'États ségrégationnistes susceptibles d'entraver leurs projets.

Le système comprend cependant certaines failles. Refusant d'abandonner ses prérogatives, le gouverneur louisianais John McKeithen exploite une faiblesse du système de financement pour priver de leurs fonds les programmes louisianais issus de l'OEO. Le gouverneur détient en effet le pouvoir de nommer les représentants du bureau technique louisianais de l'OEO, une instance possédant un droit de veto sur les décisions du gouvernement fédéral concernant l'État de la Louisiane. McKeithen comble les postes avec des ségrégationnistes qui, à sa demande, empêchent le développement des projets de l'OEO sur son territoire. L'administration Johnson retient donc les fonds destinés à ce bureau régional, afin de forcer McKeithen à nommer des candidats intégrationnistes. Les organisations citoyennes noires, locales et nationales, pressent elles aussi le gouverneur de modifier ses nominations. Après plusieurs mois de disputes, et abandonnant tout espoir de remporter ce bras de fer politique, McKeithen capitule et remplace ses candidats ségrégationnistes par des intégrationnistes. Johnson montre ainsi sa capacité et sa volonté de vaincre les

conservateurs même à l'extérieur de Washington, et la TCA reçoit les moyens d'exécuter son mandat¹⁹⁸.

La TCA poursuit trois objectifs principaux : développer l'action communautaire (voir sect. 3.1.2); développer des occasions d'éducation pour les personnes défavorisées, enfants ou adultes; créer des occasions d'emplois pour les pauvres¹⁹⁹. Hormis leurs buts respectifs, tous les programmes de la TCA visent à favoriser l'intégration raciale. Cependant, les Blancs refusent catégoriquement de s'impliquer dans les projets de la TCA aux côtés des Noirs. *Head Start*, l'une des initiatives les plus connues de la *War on Poverty*, favorise l'éducation des enfants d'âge préscolaire dans un milieu scolaire intégré grâce à l'interdiction de la ségrégation dans les écoles participantes. Des milliers d'enfants noirs en Nouvelle-Orléans bénéficient de ce programme, mais certains critères d'admission, ainsi que l'attitude des Blancs, empêchent l'intégration scolaire de se réaliser. Des quarante-quatre écoles à participer au programme en 1965, trente-quatre sont exclusivement noires et neuf sont entièrement blanches²⁰⁰. Le *Neighborhood Youth Corps* (NYC) fournit, pour sa part, un emploi rémunéré à des élèves de l'école secondaire et à des décrocheurs. Après l'ouragan Betsy, trois mille jeunes sont d'ailleurs embauchés temporairement au salaire minimum pour prêter assistance aux familles sinistrées et pour participer aux opérations de nettoyage. Par contre, le NYC ne parvient pas à percer dans le secteur privé, puisque les entreprises blanches refusent d'abandonner leurs pratiques ségrégationnistes, une exigence pour l'embauche par l'entremise de ce programme. Le *Concentrated Employment Program* (CEP) est établi en 1967 afin d'offrir aux adultes démunis et non-qualifiés une formation et de l'aide dans la recherche d'un emploi. Destiné principalement aux Noirs en Nouvelle-Orléans, le CEP peine toutefois à offrir une formation pratique pour le marché du travail. À

¹⁹⁸ Woods, *LBJ : Architect*, p. 453-454; Germany, *New Orleans After the Promises*, p. 47-54.

¹⁹⁹ Germany, *New Orleans After the Promises*, p. 54.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 54-57.

l'instar du NYC, le CEP est incapable de convaincre ou de forcer les entreprises locales à embaucher des Noirs. L'enthousiasme initial pour cette initiative s'effondre rapidement et le projet se solde par un échec retentissant²⁰¹. En bref, les projets de la TCA offrent certains progrès socioéconomiques aux Noirs des quartiers défavorisés, mais l'inefficacité des mesures d'incitation à l'intégration raciale nuit profondément à leur efficacité.

La structure du financement de l'action communautaire prévue par l'*Economic Opportunity Act* confère une grande autonomie aux organisations citoyennes qu'elle subventionne, mais elle déplaît à Johnson. En donnant sa bénédiction au CAP, le président croyait que cette organisation opérerait sous l'autorité directe des institutions politiques locales, à l'image du *Civilian Conservation Corps* (CCC) et de la *National Youth Administration* (NYA), des programmes fédéraux de l'ère du *New Deal*²⁰². Johnson constate son erreur avant de ratifier le projet de loi. Il exprime ses inquiétudes à ses assistants Bill Moyers et Walter Jenkins lorsque ceux-ci suggèrent d'utiliser une partie des fonds du CAP pour financer des associations existantes : des organisations telles que la NAACP, l'*Urban League*, les YMCA ou les YWCA, craint-il, pourraient utiliser ces subventions contre les intérêts du gouvernement²⁰³. En exprimant une telle méfiance pour les groupes non gouvernementaux, Johnson affiche sa ferme conviction que le pouvoir décisionnel en matière de droits civiques et économiques doit émaner uniquement du politique. Le rôle des grandes associations dans la sphère politique doit ainsi se limiter à celui de groupes de pression et de conseillers. Durant son mandat, le

²⁰¹ *Ibid.*, p. 47-58, 151-164.

²⁰² Johnson avait d'ailleurs dirigé un bureau du NYA durant la présidence de Franklin Roosevelt. Pour plus de détails sur le CCC, voir Neil Maher, *Nature's New Deal : The Civilian Conservation Corps and the Roots of the American Environmental Movement*, New York, Oxford University Press, 2008, 316 p. Pour plus de détails sur la NYA, voir Richard Reiman, *The New Deal and American Youth : Ideas and Ideals in a Depression Decade*, 2e éd., Athens, GA, Georgia University Press, 1992, 253 p.

²⁰³ Germany, *New Orleans After the Promises*, p. 47-48; Woods, *LBJ : Architect*, p. 454; Dallek, *Flawed Giant*, p. 110-111.

président s'entretient certes avec les représentants d'organisations noires nationales (sect. 3.3.1), mais cela seulement dans le but de s'assurer de leur collaboration. Les progrès politiques et économiques des Noirs ne doivent pas menacer l'autorité du gouvernement. Le modèle prôné par LBJ, soit l'un dans lequel les associations noires seraient toujours soumises à la volonté de politiciens pour l'implantation de programmes communautaires, est cependant contraire à l'objectif d'accorder aux Noirs le contrôle sur leur propre destinée. Le président accepte néanmoins d'apposer sa signature au projet de loi sans modifier le modèle de financement tel que prévu par l'*Economic Opportunity Act*.

Cet épisode nous révèle, néanmoins, l'opinion défavorable que se fait Johnson des organisations citoyennes, et les limites qui s'imposent dans sa conception de leurs fonctions. La méfiance exagérée qu'il exprime à l'égard du milieu communautaire explique sa faible réceptivité face aux demandes des organisations noires orléanaises qui, après l'ouragan, déplorent la situation désespérée des ghettos noirs du *Ninth Ward*. Cette crainte montre, de surcroît, que le président comprend mal le rôle du milieu communautaire – qu'il aide pourtant à développer en ratifiant l'*Economic Opportunity Act* et en soumettant les ségrégationnistes louisianais à l'obligation d'accepter les programmes de l'OEO sur son territoire. Johnson est certes sincère dans sa volonté de guider la nation américaine vers l'égalité et l'intégration raciales, mais il est entravé par sa propre conception de l'interventionnisme d'État, héritée du *New Deal*. Ce modèle éminemment hiérarchique est contraire à l'acquisition de pouvoir par les communautés bénéficiaires, les institutions politiques (de tous paliers) maintenant le contrôle sur les programmes mis en place. Les préférences du président pour le politique sont évidentes dans le contexte de Betsy : il accorde habituellement préséance à l'avis des institutions politiques ou quasi-politiques (membres de son administration, *Office of Emergency Planning*, Croix-Rouge, maire Schiro, etc.), au détriment des opinions émanant de la collectivité noire orléanaise (*Ninth Ward Civic Improvement League*, *Betsy Flood Victims*, etc.).

3.4 Conclusion

Les années 60 représentent une période mouvementée pour les Noirs des États-Unis et de la Nouvelle-Orléans. Cette période est le théâtre de nombreuses émeutes raciales majeures à l'échelle nationale, mais les Noirs orléanais évitent de justesse de s'emporter dans des violences massives. La lutte pacifique pour l'égalité raciale et la pleine reconnaissance des droits civiques est toutefois au cœur de l'héritage de cette décennie. La ratification du *Civil Rights Act* en 1964 met définitivement un terme au système de ségrégation publique institutionnalisée, alors que le *Voting Rights Act* confère aux Noirs la légitimité désirée dans l'expression de leurs droits démocratiques. Bien que ces législations ne suffisent pas à abolir la discrimination raciale, elles facilitent son recul sous ses formes les plus visibles et virulentes. Ces progrès historiques en matière de droits civiques se produisent alors que les Noirs connaissent un essor sans précédent et aspirent, eux aussi, au rêve américain. L'*Economic Opportunity Act* est d'ailleurs entériné dans le but d'accorder aux communautés sans pouvoirs – Noirs, démunis, etc. – le pouvoir de maîtriser leur destinée.

Grâce à la pression citoyenne et à l'espoir d'incitatifs fédéraux, le maire Victor Schiro s'adapte à l'évolution des droits raciaux et élimine certains obstacles à la participation des Noirs en politique municipale. Opportuniste, Schiro fait preuve de réticence dans l'attribution de droits aux Noirs lors de son premier mandat; la législation des droits civiques de 1964-65 le convainc toutefois de saisir l'occasion de rallier la population noire derrière lui aux élections municipales de 1965. Ayant fait preuve d'iniquité envers les Noirs jusqu'alors, Schiro cède peu à peu aux exigences croissantes de la communauté noire. Sans se faire le catalyseur de l'avancée des Noirs en politique municipale, le maire évite néanmoins d'entraver sérieusement leur progression à partir de l'été 1966 – période à laquelle débute sa collaboration plus étroite avec l'administration Johnson, dans une tentative d'éliminer les barrières louisianaises à la rénovation urbaine.

Johnson se montre sincèrement préoccupé par les iniquités qui affligent les Noirs, et s'inquiète également du danger que représente la discrimination raciale pour la stabilité des États-Unis. Comme tout président, LBJ est soumis à une volonté électoraliste, mais sa lutte pour la sauvegarde du *Civil Rights Act* de 1964 montre qu'il est avant tout guidé par un impératif moral. Cela lui confère un certain paternalisme, qui s'avère être à la fois un avantage et un inconvénient : limitant sa capacité d'accorder aux Noirs et au milieu communautaire le pouvoir qu'ils requièrent dans la poursuite de l'égalité raciale, il s'avère être en revanche un outil efficace pour faire appel à la raison et à la collaboration des ségrégationnistes en 1964-65.

LBJ ne parvient malheureusement pas à tenir toutes ses promesses. La *Great Society* sera la cause de déceptions pour les Noirs, au niveau local et national. Plusieurs programmes communautaires de la *War on Poverty* ne parviennent pas à donner aux bénéficiaires l'égalité des chances dans la quête d'une vie heureuse et prospère. Les Blancs, depuis l'épisode de la déségrégation scolaire de 1960-61, expriment également leur refus de prendre part à une société pleinement intégrée. LBJ réussit à capitaliser sur l'assassinat de Martin Luther King Jr., le 4 avril 1968, pour faire adopter le *Fair Housing Act*²⁰⁴, un projet de loi qui rend illégale la pratique officielle de la ségrégation résidentielle. En Nouvelle-Orléans et ailleurs, l'exode des Blancs vers les banlieues et la faiblesse des mécanismes prévus dans cette loi limiteront cependant cette réforme à une portée symbolique. Ainsi, malgré la volonté et l'influence du président, le rêve d'une société américaine racialement intégrée et égalitaire demeure une utopie inachevée.

Pour l'analyse de Betsy, l'étude de la présidence Johnson permet d'expliquer plusieurs de ses agissements qui, autrement, demeureraient difficilement justifiables.

²⁰⁴ Pour plus d'informations sur le *Fair Housing Act* de 1968, voir Massey et Denton, *American apartheid*, p. 250-262; Woods, *LBJ : Architect*, p. 838-840; Dallek, *Flawed Giant*, p. 534; Schwartz, *Statutory History*, p. 1629-1631.

Notamment, nous pouvons déterminer que son dévouement public à l'égalité raciale, exprimé lors de sa tournée d'inspection du 10 septembre, est cohérent avec le projet de société qu'il défend tout au long de son mandat. Après l'étude de sa lutte pour l'adoption du *Civil Rights Act* et du *Voting Rights Act*, nous comprenons le rôle crucial que joue LBJ dans l'adoption de ces projets de lois contre l'obstruction des conservateurs, et comment il parvient à rallier ceux-ci au *Betsy Bill*, une mesure d'intervention fédérale à laquelle ils se seraient normalement opposés. L'étude de la *Great Society* nous dévoile par contre que Johnson possède une opinion défavorable des organisations citoyennes. Cela porte le président à ignorer les pétitions d'associations citoyennes du *Ninth Ward* et, plus généralement, à ne pas accorder suffisamment d'importance à l'avis des ghettos sur leur propre rétablissement.

CONCLUSION

Avant que l'ouragan Katrina ne ravage les côtes du Golfe du Mexique en 2005, l'ouragan Betsy est l'un des événements les plus significatifs de l'histoire de la Nouvelle-Orléans moderne. L'inondation dans l'est de la ville déclenche une crise défiant les pires scénarios anticipés par les experts. Les centaines de millions de dollars de dommages qui en résultent et la visite subséquente du président marquent les esprits des Orléanais et des Américains. La crise revêt d'emblée une dimension humanitaire : alors que se déroulent des opérations de sauvetage à grande échelle, des milliers de personnes sont soudainement dépendantes de l'aide du gouvernement, des militaires et d'organisations caritatives pour répondre à leurs besoins élémentaires. Cependant, nous nous sommes plutôt intéressés à la dimension sociale de cette crise majeure : l'impact disproportionné de Betsy sur la communauté noire orléanaise, jusqu'alors peu étudié, réside au cœur de cette histoire.

Les questions sociales ne sauraient être dissociées de l'aspect politique. Par le poste qu'il occupe, le président Johnson détient un rôle important dans la recherche de solutions aux problèmes de la Nouvelle-Orléans. D'abord incité à visiter la ville pour des motifs électoralistes, LBJ se donne pour mission d'aider les Orléanais après avoir été témoin de la dévastation. Il compte utiliser pleinement ses pouvoirs pour s'assurer que l'intervention fédérale en Nouvelle-Orléans soit aussi efficace que possible. Pour respecter cette promesse, il place la lutte à la paperasserie au sommet des priorités, le thème de l'efficacité bureaucratique étant alors central aux discussions et aux décisions des membres de l'administration Johnson. Il existe certes une distance à franchir entre l'énonciation de cet objectif et sa réalisation, mais Johnson connaît déjà les étapes à suivre pour franchir cet obstacle. En premier lieu, il

donne à l'*Office of Emergency Planning* (OEP) la mission de réduire le volume de la documentation exigée et de déléguer des responsabilités et des pouvoirs aux organisations sur le terrain. Deuxièmement, il négocie activement une entente avec des politiciens de différents paliers de gouvernement pour faire ratifier à une vitesse expresse le *Southeast Hurricane Disaster Relief Act* (ou *Betsy Bill*), un projet de loi permettant à Washington de financer la reconstruction des régions dévastées par Betsy. Son flair politique et ses connaissances pointues du fonctionnement des institutions confèrent ainsi une grande efficacité à l'intervention fédérale.

À la fin de sa tournée d'inspection de la Nouvelle-Orléans, Johnson promet également de faire tout en son pouvoir pour prêter une assistance équitable à tous les Orléanais. Sa visite sur le terrain et sa fraternisation avec les réfugiés noirs lui valent les acclamations de tous. Ayant été directement témoin des difficultés particulières de la communauté noire, le président s'informe auprès de la NAACP et du CORE de l'état des relations raciales au plus fort de la crise, et son administration intervient pour réduire les tensions et favoriser l'équité dans l'assistance offerte aux sinistrés²⁰⁵. Entre autres, cette intervention contribue à forcer la Croix-Rouge à donner des services mieux adaptés aux besoins des Noirs, et contraint aussi l'administration Schiro à offrir une certaine quantité de biens essentiels aux sinistrés de *Desire*²⁰⁶.

Par contre, l'administration Johnson agit parfois de manière incohérente avec sa recherche d'équité. Entre autres, le président tarde à réagir aux télégrammes de résidants du *Lower Ninth Ward*, désespérés par le fait d'avoir été abandonnés par la Croix-Rouge après la fermeture des camps de réfugiés. Le *Betsy Bill*, qui devait être la réponse aux problèmes de tous les Orléanais sans distinctions, n'est finalement qu'une solution aux problèmes des propriétaires possédant une certaine stabilité financière. La *Ninth Ward Civic Improvement League* (NWCIL) et les *Betsy Flood*

²⁰⁵ Bibliothèque LBJ, *Files of the White House Aides*, Files of Lee White, Boîte 6, Notes personnelles, 13 septembre 1965.

²⁰⁶ « Negroes to Get Emergency Aid », *Times-Picayune*, 16 septembre 1965, section 2, p. 22.

Victims envoient des pétitions à l'administration Johnson pour déplorer l'inéligibilité des personnes les plus démunies, pour dénoncer le travail inachevé de la Croix-Rouge et pour demander une assistance financière répondant aux besoins de leur communauté; elles sont malheureusement confrontées au silence du président. Cette absence de réponse paraît contradictoire au dévouement avec lequel il mène sa lutte législative pour les droits civiques, depuis qu'il est devenu président. Nous croyons cependant que la méfiance qu'il exprime à l'égard du milieu communautaire (lors de la ratification de l'*Economic Opportunity Act* en 1964) constitue l'explication la plus plausible de ce comportement.

Toutefois, le président ne peut, à lui seul, porter sur ses épaules tout le fardeau de l'iniquité raciale dans le contexte de Betsy. En fait, les injustices sont essentiellement commises par une classe de ségrégationnistes, qui profite de la crise pour tenter d'affirmer son autorité et sa suprématie sur une population noire qui se trouve alors en situation d'exceptionnelle vulnérabilité. Dans la foulée de Betsy, les racistes reçoivent l'aide de partenaires influents – souvent considérés comme modérés sur les questions raciales – qui contribuent à l'infériorisation des Noirs. La Croix-Rouge, responsable des personnes temporairement logées dans les camps, se fait l'un des principaux instruments de l'injustice raciale, en refusant subtilement d'offrir une aide humanitaire équitable et en pratiquant la ségrégation des sinistrés. Dans la foulée de la crise, l'administration Schiro et le NOCD refusent de reconnaître leurs erreurs de planification qui ont mené, inutilement mais involontairement, à la souffrance de la population du *Ninth Ward* et à des dizaines de décès. Schiro, par ailleurs, fait preuve d'une indifférence flagrante pour les besoins des ghettos noirs du *Ninth Ward*, durant la crise et dans la phase de reconstruction. L'*Army Corps of Engineers* (ACE) affirme publiquement, dès le mois d'octobre, que la Nouvelle-Orléans est presque totalement nettoyée – négligeant de mentionner qu'il laisse le *Lower Ninth Ward* enseveli sous les débris. Le *Times-Picayune* (T-P) se fait aussi le complice des conservateurs en excluant systématiquement l'expérience afro-

américaine de ses reportages. Ainsi, la classe ségrégationniste maintient un système officieux, mais efficace, destiné à préserver l'infériorité des Noirs après le passage de l'ouragan.

Néanmoins, les Noirs refusent de se résigner et d'accepter passivement cette injustice. Les organisations noires se mobilisent pour prêter une assistance immédiate à leur communauté, dédiant fonds, nourriture, biens essentiels et expertise pour limiter les désagréments causés par la discrimination raciale. Après l'assèchement des zones inondées, elles organisent leur communauté pour exiger du président Johnson et du maire Schiro qu'ils viennent en aide aux ghettos du *Ninth Ward*, aux prises avec les déchets de Betsy longtemps après la récession des eaux. Après plusieurs mois de pression soutenue, elles parviennent à faire réagir le milieu politique. En août 1966, Schiro adopte un plan de rénovation massive du *Ninth Ward* (initialement développé par la *Total Community Action* (TCA)), et sollicite le financement du gouvernement fédéral en vertu du programme d'*Urban Renewal*. L'obstruction que pose le gouverneur John McKeithen porte alors l'administration municipale, Washington et les organisations citoyennes locales à lutter pour un but commun; conséquemment, les relations entre la communauté noire et l'administration Schiro s'améliorent graduellement.

Le *Louisiana Weekly* (LW) est l'un des principaux relais de l'information et des revendications de la communauté noire orléanaise. Durant la crise de Betsy et les mois qui suivent, cet hebdomadaire attire l'attention de son lectorat vers les nombreuses injustices raciales perpétrées à l'endroit de la population noire du *Ninth Ward*. Notamment, le journal se porte à la défense des résidents de ce quartier lorsque les autorités locales prétendent que ceux-ci étaient visés par l'avis d'évacuation émis la veille de l'ouragan. De plus, le LW publie les pétitions des organisations noires et de citoyens qui plaident de diverses façons pour l'assistance aux zones dévastées. L'hebdomadaire dénonce également à de nombreuses reprises l'inaction du maire Schiro face aux doléances du *Ninth Ward*. Le LW facilite aussi l'organisation

d'activités du milieu communautaire afro-américain en communiquant régulièrement les informations nécessaires. La mobilisation de la population noire est ainsi grandement aidée par le travail de ce journal. Toutefois, la couverture du LW est parfois teintée d'élitisme ou de conclusions hâtives qui, involontairement, nuisent aux intérêts de la classe noire défavorisée.

Betsy accélère la mutation démographique et sociale qui prend forme en Nouvelle-Orléans depuis l'implantation controversée de la déségrégation scolaire en 1960-61. L'exode des Blancs du *Ninth Ward* se poursuit après l'ouragan : près de 75% de la population blanche de ce quartier s'exile entre 1960 et 1970. La population absolue de la ville décline progressivement durant les décennies suivantes : estimée à 627 000 personnes en 1960, elle n'est plus que de 484 000 à l'an 2000. Les frontières des ghettos s'étendent alors vers les quartiers du *Ninth Ward* abandonnés par les Blancs et, vers le milieu de la décennie 1970, la Nouvelle-Orléans devient une ville à prédominance afro-américaine. À partir de 1966, les Noirs occupent une place croissante dans la politique municipale, élisant même un premier maire noir (créole) en 1978, Ernest « Dutch » Morial. Leur croissance démographique force ainsi le recul de la discrimination raciale en politique municipale. Néanmoins, la société orléanaise demeure profondément inégalitaire.

En 1965, le Congrès américain entérine un plan majeur visant à renforcer le réseau de digues, dans le but de protéger la métropole et ses environs d'un autre ouragan de la force de Betsy²⁰⁷. Prévus pour 1978, la fin de ce projet est retardée de plusieurs décennies en raison de nombreuses modifications et de litiges. De plus, les ingénieurs font abstraction des failles et des dangers de leur entreprise. N'ayant pas été modifié depuis Betsy, le *Mississippi River-Gulf Outlet* (MRGO) peut à nouveau servir d'entonnoir pour des ondes de tempête, et ainsi provoquer de désastreuses inondations. Les nouvelles digues, plus élevées que les précédentes, peuvent

²⁰⁷ Entériné peu avant Betsy, le projet est agrandi et amélioré après le passage de l'ouragan.

maintenant retenir un plus haut niveau d'eau qu'auparavant, mais inversement, elles déverseront un volume d'eau supérieur si elles subissent une brèche majeure. Par ailleurs, le drainage des marécages et le développement des systèmes de drainage municipaux, entrepris depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, contribue à l'enfoncement de la ville sous le niveau de la mer : vers la fin du XXe siècle, certaines portions de la ville se sont affaissées d'une profondeur atteignant deux mètres sous le niveau de la mer²⁰⁸. En cas de brèches dans les digues, ces facteurs, combinés, peuvent engendrer une inondation d'une ampleur excédant largement celle de 1965. La viabilité de la ville est ainsi mise en péril par le système conçu pour la protéger. En 2005, l'ouragan Katrina met en évidence les failles de ce projet, avec de lourdes conséquences pour le futur de la ville et de sa population.

Katrina dévaste les côtes de la Louisiane, du Mississippi et de l'Alabama le 29 août 2005, causant la mort d'au moins 1806 personnes et infligeant environ 80 milliards de dollars de dommages. La forte majorité des pertes humaines et matérielles surviennent en Nouvelle-Orléans, le résultat de la défaillance catastrophique du système de digues lorsque l'eau surgit du lac Pontchartrain et du MRGO. La réponse offerte par le maire Ray Nagin (un créole noir) et par le président George W. Bush alourdit le bilan de la catastrophe. Nagin organise tardivement l'évacuation préventive de sa municipalité, et ne prévoit aucune mesure pour amener les personnes à mobilité réduite ou sans voiture en lieu sûr. 90 000 Orléanais sont ainsi condamnés à survivre l'inondation par eux-mêmes (la majorité d'entre eux sont des Noirs n'ayant aucun moyen d'échapper à l'ouragan). L'administration de George Bush est incapable de faire preuve d'empathie pour les survivants : le président patiente plusieurs jours avant de visiter la ville ravagée, et sa présence a toutes les caractéristiques d'un exercice de relations publiques. De plus, la réponse fédérale est enlisée dans la rigueur et l'inefficacité bureaucratiques : la *Federal Emergency Management Agency* (FEMA), l'organisation fédérale de coordination en situation de

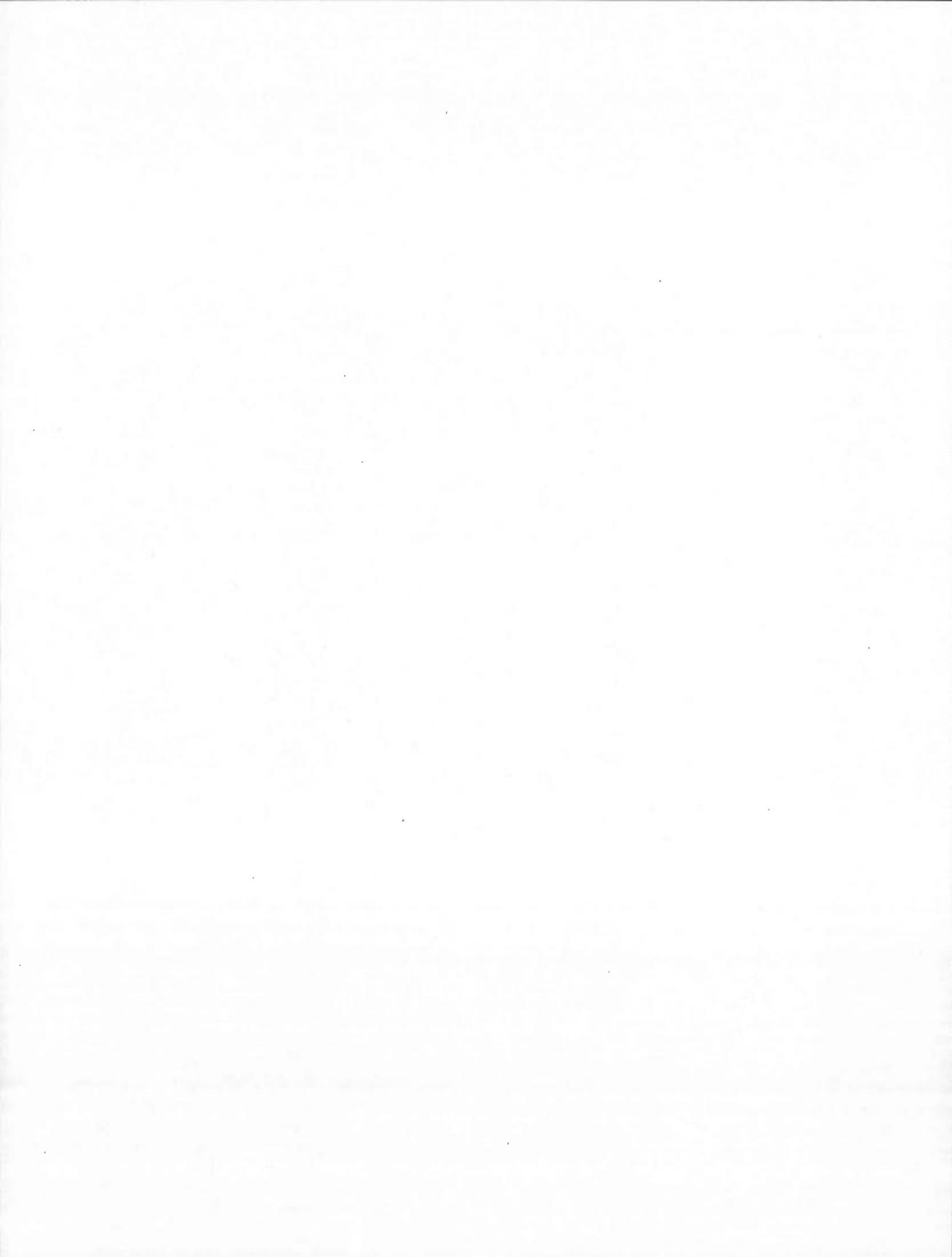
²⁰⁸ Campanella, *Bienville's Dilemma*, annexes p. 36.

désastre, multiplie les bévues et les obstacles à la rémission de la Nouvelle-Orléans. De surcroît, aucun plan de renforcement ou d'amélioration des digues n'est adopté, le gouvernement fédéral se contentant de rebâtir le même système (à l'exception du MRGO, qui sera dé-autorisé pour la navigation en 2006)²⁰⁹.

Des milliers d'Orléanais quittent définitivement la Nouvelle-Orléans après Katrina. En 2010, sa population n'est plus que de 343 000 personnes, une chute de 140 000 résidants – dont 118 000 Noirs – en une seule décennie²¹⁰. Des quartiers noirs jadis peuplés, tels que le *Lower Ninth Ward*, sont pratiquement condamnés à l'abandon depuis l'ouragan de 2005. Les obstacles auxquels est aujourd'hui confrontée la communauté noire orléanaise sont plus sérieux que ceux qui l'ont affligé à la suite de Betsy, mais leurs origines sont similaires. Malgré les différences fondamentales dans la qualité de la réponse offerte lors de chacun de ces ouragans, la population noire, majoritairement défavorisée, est encore la cible d'une discrimination raciale pernicieuse. Pourtant, depuis 1978, l'hôtel de ville est contrôlé par des membres de la communauté noire, et les rapports raciaux orléanais ont profondément changé depuis Betsy. Dans une étude future, nous devons ainsi nous interroger : malgré un contexte sociopolitique très différent, pourquoi l'expérience afro-américaine respective de ces deux ouragans présente-t-elle autant de ressemblances?

²⁰⁹ United States Army Corps of Engineers New Orleans District, « History of MRGO ». En ligne. <http://www.mrgo.gov/mrgo_history.aspx>. Consulté le 11 avril 2013. Pour l'histoire de l'ouragan Katrina, voir Ivor Van Heerden et Mike Bryan, *The Storm: What Went Wrong and Why During Hurricane Katrina*, New York, Viking Press, 2006, 308 p. ; Brinkley, *The Great Deluge*, 768 p. ; Horne, *Breach of Faith*, 464 p.

²¹⁰ Michelle Krupa, « New Orleans' official 2010 census population is 343,829, agency reports », *Times-Picayune*, 3 février 2011. En ligne. <http://www.nola.com/politics/index.ssf/2011/02/new_orleans_officials_2010_pop.html>



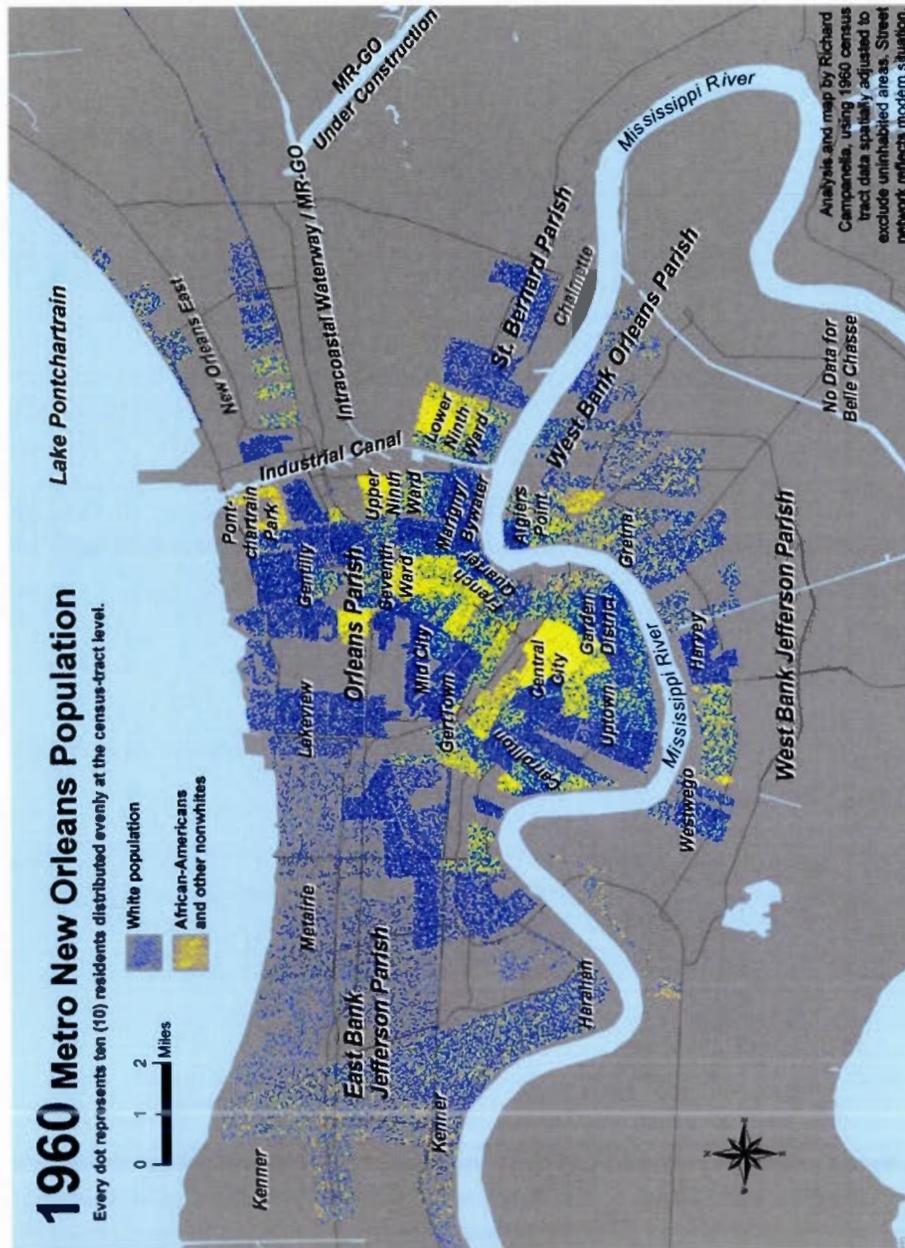
ANNEXES

APPENDICE A

CARTES DE DISTRIBUTION DÉMOGRAPHIQUE DE LA NOUVELLE-ORLÉANS

A.1	DISTRIBUTION RACIALE DE LA POPULATION ORLÉANAISE, 1960.....	120
A.2	DISTRIBUTION DES <i>WARDS</i> , DISTRICTS ET QUARTIERS « OFFICIELS » DE LA NOUVELLE-ORLÉANS.....	121

APPENDICE A.1



DISTRIBUTION RACIALE DE LA POPULATION ORLÉANAISE, 1960 (Tirée de Richard Campanella, *Bienville's Dilemma : A Historical Geography of New Orleans*, Lafayette, LA, Center for Louisiana Studies, 2008, annexes p. 24)

BIBLIOGRAPHIE

Sources

Fonds d'archives

États-Unis, Texas, Austin, Bibliothèque présidentielle Lyndon Baines Johnson, *Papers of Lyndon B. Johnson : Presidential Papers*.

—, *Lyndon B. Johnson's Daily Diary Collection*. En ligne. <<http://www.lbjlibrary.org/collections/daily-diary.html>>. Consulté le 11 octobre 2012.

—, *LBJ Remarks on Hurricane Disaster in New Orleans*. En ligne. <www.lbjlib.utexas.edu/johnson/AV.hom/Hurricane/audio_transcript.shtm>. Consulté le 24 octobre 2012.

GERMANY, Kent, « LBJ and the Response to Hurricane Betsy », Presidential Recordings Program, 2011. En ligne. <<http://whitehousetapes.net/exhibit/lbj-and-response-hurricane-betsy>>. Consulté le 17 février 2013.

Journaux

Baltimore Afro-American : Septembre-Décembre 1965

Chicago Defender : Septembre-Décembre 1965

Louisiana Weekly : Septembre 1965-Décembre 1966

New York Times : Septembre 1965-Décembre 1966

Times-Picayune : Septembre-Novembre 1965

KRUPA, Michelle, « New Orleans' Official 2010 Census Population Is 343,829, Agency Reports », *Times-Picayune*, 3 février 2011. En ligne. <http://www.nola.com/politics/index.ssf/2011/02/new_orleans_officials_2010_pop.html>. Consulté le 3 avril 2013.

PORTER, Frank, « LBJ Sees Betsy Toll in Hundreds », *Washington Post*, 13 septembre 1965, p. A1.

PURPURA, Paul, « New Orleans chooses developer for idle Navy-owned complex in Bywater », *Times-Picayune*, 25 septembre 2012. En ligne. <http://www.nola.com/politics/index.ssf/2012/09/new_orleans_chooses_devel_oper.html>. Consulté le 4 janvier 2014.

WILLIAMS, Brian, « L. B. J.'s Political Hurricane », *New York Times*, 24 septembre 2005, p. A15.

Documents gouvernementaux

OFFICE OF THE FEDERAL REGISTER, *Public Papers of the Presidents of the United States : Lyndon B. Johnson, 1965*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, Volume 2, 1966, pp. 635-640.

UNITED STATES ARMY CORPS OF ENGINEERS NEW ORLEANS DISTRICT, *Report on Hurricane Betsy, 8-11 September 1965*, Nouvelle-Orléans, U.S. Government Printing Office, 1965, 48 p.

—, *After Action Report on Hurricane Betsy, 8-11 September 1965*, Nouvelle-Orléans, U.S. Government Printing Office, 1966, 172 p.

UNITED STATES CENSUS BUREAU, *U.S. Censuses of Population and Housing : 1950 Census Tracts*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1951.

—, *U.S. Censuses of Population and Housing : 1960 Census Tracts*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1961.

—, *U.S. Censuses of Population and Housing : 1970 Census Tracts*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1971.

UNITED STATES CONGRESS, *Hearings Before the Special Subcommittee to Investigate Areas of Destruction of Hurricane Betsy*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1965, 213 p.

UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE, *Hurricane Betsy, August 27-September 12, 1965 : Preliminary Report with Advisories and Bulletins Issued*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1965, 53 p.

UNITED STATES SENATE COMMITTEE ON BANKING AND CURRENCY,
Housing Act of 1949 : Summary of Provisions of the National Housing Act of 1949, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 6 p.

Autres documents

FORREST, Thomas, *Hurricane Betsy, 1965; A Selective Analysis of Organizational Response in the New Orleans Area*, Delaware, États-Unis, Disaster Research Center of the University of Delaware, « Historical and Comparative Disaster Series #5 », 1979, 131 p.

Articles scientifiques et chapitres de livres

ABNEY, Glenn et Larry HILL, « Natural Disasters as a Political Variable : The Effect of a Hurricane on an Urban Election », *American Political Science Review*, vol. 60, no. 4 (décembre), 1966, pp. 974-981.

FLANAGAN, Richard, « The Housing Act of 1954 : The Sea Change in National Urban Policy », *Urban Affairs Review*, Vol. 33, no. 2 (novembre), 1997, pp. 265-286.

HAAS, Edward, « Victor H. Schiro, Hurricane Betsy, and the 'Forgiveness Bill' », *Gulf Coast Historical Review*, vol. 6, no. 3 (automne), 1990, pp. 67-90.

—, « The Expedient of Race : Victor H. Schiro, Scott Wilson, and the New Orleans Mayoralty Campaign of 1962 », *Louisiana History*, vol. 42, no. 1 (hiver), 2001, pp. 5-29.

—, « "Don't Believe Any False Rumors" : Mayor Victor H. Schiro, Hurricane Betsy, and Urban Myths », *Louisiana History*, vol. 45, no. 4 (automne), 2004, pp. 463-468

HIRSCH, Arnold, « Simply a Matter of Black and White : The Transformation of Race and Politics in Twentieth-Century New Orleans », p. 262-319. In *Creole New Orleans : Race and Americanization*, Arnold HIRSCH et Joseph LOGSDON (dir.), Baton Rouge, LA, Louisiana State University Press, 1992.

LANDPHAIR, Juliette, « Sewerage, Sidewalks and Schools : The New Orleans Ninth Ward and Public School Desegregation », *Louisiana History*, vol. 40, no. 1 (hiver), 1999, pp. 35-62.

- LAVIOLETTE, Forrest, « The Negro in New Orleans », p. 110-134. In *Studies in Housing and Minority Groups*, Nathan GLAZER et Davis McINTIRE (dir.), Princeton, Princeton University Press, 1961.
- VAN VALEY, Thomas et Wade Clark ROOF, « Measuring Residential Segregation in American Cities : Problems of Intercity Comparison », *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 11, Num. 4 (juin), 1976, pp. 453-468.
- WISNER, Benjamin, Piers BLAIKIE, Terry CANNON et Ian DAVIS, « The Challenge of Disasters and Our Approach », Chap. in *At Risk : Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, 2e éd., New York, Routledge, 2004, pp. 3-47.

Monographies

- BARRY, John, *Rising Tide : The Great Mississippi Flood of 1927 and How it Changed America*, New York, Simon & Schuster, 1997, 524 p.
- BLACK, Earl, *Southern Governors and Civil Rights : Racial Segregation as a Campaign Issue in the Second Reconstruction*, Cambridge, Harvard University Press, 1976, 408 p.
- BRINKLEY, Douglas, *The Great Deluge : Hurricane Katrina, New Orleans, and the Mississippi Gulf Coast*, New York, HarperCollins, 2007, 768 p.
- CAMPANELLA, Richard, *Bienville's Dilemma : A Historical Geography of New Orleans*, Lafayette, LA, Center for Louisiana Studies, 2008, 429 p.
- CARO, Robert, *The Years of Lyndon Johnson : Master of the Senate*, New York, Alfred A. Knopf, 2003, 1232 p.
- , *The Years of Lyndon Johnson : The Passage of Power*, New York, Alfred A. Knopf, 2012, 712 p.
- CARTER, David, *The Music Has Gone Out of the Movement : Civil Rights and the Johnson Administration, 1965-1968*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 2009, 359 p.
- DALLEK, Robert, *Flawed Giant : Lyndon Johnson and His Times, 1961-1973*, New York, Oxford University Press, 1998, 754 p.

- DAUGHERITY, Brian, et Charles C. BOLTON (dir.), *With All Deliberate Speed : Implementing Brown v. Board of Education*, Fayetteville, AK, University of Arkansas Press, 2008, 339 p.
- FELSENTHAL, Carol, *Citizen Newhouse : Portrait of a Media Merchant*, New York, Seven Stories Press, 1998, 512 p.
- GERMANY, Kent, *New Orleans After the Promises : Poverty, Citizenship, and the Search for the Great Society*, Athens, GA, University of Georgia Press, 2007, 460 p.
- GRIFFIN, J.H., *Dans la peau d'un Noir*, Paris, Gallimard, 1962, 249 p.
- HORNE, Gerald, *Fire This Time : The Watts Uprising and the 1960s*, Charlottesville, VA, University of Virginia Press, 1995, 443 p.
- HORNE, Jed, *Breach of Faith : Hurricane Katrina and the Near Death of a Great American City*, New York, Random House, 2008, 464 p.
- MAHER, Neil, *Nature's New Deal : The Civilian Conservation Corps and the Roots of the American Environmental Movement*, New York, Oxford University Press, 2008, 316 p.
- MASSEY, Douglas et Nancy DENTON, *American apartheid*, Paris, Descartes & Cie, 1995, 385 p.
- MCDONNELL, Timothy, *The Wagner Housing Act : Case Study of the Legislative Process*, Chicago, Loyola University Press, 1957, 470 p.
- PATTERSON, James T., *Brown v. Board of Education : A Civil Rights Milestone and its Troubled Legacy*, New York, Oxford University Press, « Pivotal Moments in American History », 2001, 285 p.
- RADFORD, Gail, *Modern Housing for America : Policy Struggles in the New Deal Era*, Chicago, University of Chicago Press, 1996, 273 p.
- REIMAN, Richard *The New Deal and American Youth : Ideas and Ideals in an Depression Decade*, 2e éd., Athens, GA, Georgia University Press, 1992, 253 p.
- SCHWARTZ, Bernard (dir.), *Statutory History of the United States : Civil Rights*, New York, Chelsea House, 1970, 1888 p.

TAEUBER, Karl et Alma TAEUBER, *Negroes in Cities : Residential Segregation and Neighborhood Change*, Chicago, Aldine, 1965, 284 p.

VAN HEERDEN, Ivor et Mike BRYAN, *The Storm : What Went Wrong and Why During Hurricane Katrina*, New York, Viking Press, 2006, 308 p.

WOODS, Randall, *LBJ : Architect of American Ambition*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2006, 1007 p.

ZEBROWSKI, Ernest, et Judith HOWARD, *Category 5 : The Story of Camille, Lessons Unlearned from America's Most Violent Hurricane*, Ann Arbor, MI, University of Michigan Press, 2005, 276 p.

Thèses

GERMANY, Kent, *Making a New Louisiana : American Liberalism and the Search for the Great Society in New Orleans, 1964-1974*, Thèse de doctorat, Université Tulane, 2001, 630 p.

Sites Internet

HOGAN, Lawrence Daniel, « Associated Negro Press », *Encyclopedia of Chicago*. En ligne. <<http://www.encyclopedia.chicagohistory.org/pages/1734.html>>. Consulté le 28 avril 2013.

LEGAL INFORMATION INSTITUTE, « 18 U.S. Code § 1385 - Use of Army and Air Force as posse comitatus », *Cornell University Law School*. En ligne. <<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/1385>>. Consulté le 12 janvier 2014.

—, « 10 U.S. Code Chapter 15 – INSURRECTION », *Cornell University Law School*. En ligne. <<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/subtitle-A/part-I/chapter-15>>. Consulté le 12 janvier 2014.

LOUISIANA ENDOWMENT FOR THE HUMANITIES, « Mayor Victor H. Schiro (1961-1970) », *The Louisiana Humanities Center Presents : The Mayors of New Orleans*. En ligne. <<http://www.leh.org/mayors/schiro.html>>. Consulté le 14 décembre 2012.

UNITED STATES ARMY CORPS OF ENGINEERS NEW ORLEANS DISTRICT,
« History of MRGO ». En ligne. <http://www.mrgo.gov/mrgo_history.aspx>.
Consulté le 11 avril 2013.