

NOTE RAPIDE

DE L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME - ÎLE-DE-FRANCE N°751



INTERNATIONAL

Juin 2017 • www.lau-idf.fr

PITTSBURGH : DU RENOUVELLEMENT URBAIN À LA GENTRIFICATION

306 200

HABITANTS À PITTSBURGH
(PENNSYLVANIE, ÉTATS-UNIS) EN 2012.

2 361 000

HABITANTS DANS L'AIRE URBAINE.

Cette *Note rapide* est le fruit d'une enquête réalisée à l'occasion d'un voyage d'étude à Pittsburgh, en mars 2016, par les étudiants du master *Altervilles* (politiques publiques et stratégies urbaines alternatives) de l'université Jean-Monnet de Saint-Étienne et de Sciences-Po Lyon.

APRÈS DES DÉCENNIES DE DÉCLIN INDUSTRIEL, ÉCONOMIQUE ET DÉMOGRAPHIQUE, LA VILLE DE PITTSBURGH (PENNSYLVANIE) EST AUJOURD'HUI CITÉE COMME UN EXEMPLE DE RENOUVELLEMENT URBAIN. CETTE REVITALISATION A PU ÊTRE ANALYSÉE AU SEIN DU QUARTIER EMBLÉMATIQUE DE LAWRENCEVILLE ET À TRAVERS LE PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION DE LA PARTICIPATION CITOYENNE VIA LES ORGANISATIONS COMMUNAUTAIRES DE QUARTIER. AGISSANT COMME AGENCES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, ELLES ONT D'ABORD DÉPLOYÉ D'ACTIVES POLITIQUES D'ATTRACTIVITÉ, AVANT DE REVENIR AUX PRÉOCCUPATIONS SOCIALES DE LEURS ORIGINES POUR TENTER DE RÉGULER LE PROCESSUS DE GENTRIFICATION.

Deuxième plus grande ville de Pennsylvanie après Philadelphie, Pittsburgh a connu une forte industrialisation à partir du XIX^e siècle, en particulier dans le secteur de la métallurgie, qui lui a valu le nom de *Steel City*.

Dès les années 1970, durement touchée par la concurrence internationale et la crise, l'industrie du métal s'effondre, entraînant fermetures d'usines et licenciements massifs. Les répercussions sur la ville furent importantes : entre les années 1950 et 2000, Pittsburgh a perdu près de la moitié de sa population, et gagné l'étiquette de *shrinking city*, ville en déclin. Depuis les années 2000, la cité a retrouvé une croissance économique, s'est stabilisée sur le plan démographique, a développé ses universités ainsi que son secteur médical. Elle accueille désormais des entreprises telles que Google et Uber. Ce renouvellement urbain est même devenu un modèle à exporter en Europe, selon Donald K. Carter¹.

Lawrenceville est un quartier du District 7, situé au nord-est de Pittsburgh, composé de Lower, Central et Upper Lawrenceville, qui rassemblait environ 10 000 habitants en 2010. Jusqu'au milieu des années 2000, Lawrenceville était considéré comme l'un des quartiers les plus dangereux de Pittsburgh, affichant de forts taux de criminalité. Déserté par ses habitants, sa population a baissé de près de 70 % entre 1940 et 2010, passant de 30 000 à 9 500 habitants.

Aujourd'hui, Lawrenceville est décrit comme une *go-to destination* par le *New York Times*, et ses habitants le considèrent comme un *up-coming neighborhood*. Butler Street, l'artère principale, est à nouveau remplie de commerces et les maisons jusque-là abandonnées retrouvent de nouveaux propriétaires, générant un boom immobilier. Ce renouvellement urbain, insufflé par l'organisation communautaire de quartier (CDC), n'a pas échappé au processus de gentrification.



En couverture : le Central Business District (CBD) de Pittsburgh.

1. University of Pittsburgh Medical Center (UPMC), un pôle universitaire et hospitalier de renommée mondiale.
2. Une rue typique de Lawrenceville, où l'immobilier fait l'objet de toutes les convoitises de la part des investisseurs.
3. Butler Street, l'artère principale du quartier et ses nombreuses boutiques.
4. La statue du *doughboy*, fantassin de l'armée américaine durant la Première Guerre mondiale, est l'emblème de Lawrenceville.

LE RÔLE DE L'ORGANISATION COMMUNAUTAIRE DE QUARTIER (CDC)

Plusieurs facteurs ont joué un rôle dans cette transition urbaine, comme la localisation du quartier, son histoire industrielle, la diversité de ses habitants etc., mais un acteur en particulier a eu un rôle central et un impact considérable : Lawrenceville Corporation, la Community Development Corporation (CDC) du quartier (encadré Définition ci-dessous), l'une des organisations communautaires à but non lucratif.

Selon Owen Kirkpatrick, professeur à l'université de Californie et spécialiste du Community Development, deux types de stratégies sont adoptées par les CDC aux États-Unis : « D'un côté, il existe une CDC dominée par les préoccupations liées au marché et par la logique économique des valeurs d'échange ; de l'autre, une CDC dominée par les intérêts de la communauté et une logique sociale basée sur les valeurs d'usage du quartier. » [Kirkpatrick, 2007]

La CDC de Lawrenceville a successivement eu recours à ces deux stratégies. Mais dans quelle mesure ses actions ont eu un impact sur le renouvellement urbain du quartier ?

Le rôle de la CDC et son évolution ont été étudiés au regard des transformations économiques, du marché immobilier, et des alliances dans lesquelles celle-ci est impliquée. Le manque de régulation publique, dans un contexte de pression immobilière très intense, a forcé la CDC à modifier son rôle au sein de la communauté.

Le projet de 630 logements « abordables » Arsenal Terminal dans le quartier de Lawrenceville



DÉFINITION

« Les Community Development Corporation (CDC) sont des organisations communautaires à but non lucratif s'appuyant sur l'implication significative du public ciblé (les communautés à faibles revenus) pour leur donner plus de pouvoir. Leur mission est de stabiliser et de revitaliser les zones sur lesquelles elles sont implantées (urbaines ou rurales). Elles se focalisent essentiellement sur la production de logements abordables et le développement économique et social. » [Berger, Kaspar, 1993]

LES JEUX D'ALLIANCE ET L'IMPLICATION CITOYENNE

Deux organisations de quartier sont présentes à Lawrenceville : Lawrenceville Corporation et Lawrenceville United.

Lawrenceville Corporation (LC), la CDC du quartier, a été créée en 2000, par fusion de deux CDC. Il s'agit d'un organisme communautaire de 200 membres, composé de petites entreprises, d'institutions, d'industries et de résidents, avec une mission de développement économique et quatre domaines d'intervention : l'immobilier, le développement commercial, la planification communautaire, le marketing « territorial » et la communication. La CDC affirme défendre les intérêts du quartier. Un nouveau directeur est en poste depuis 2010.

Lawrenceville United (LU) est une organisation non lucrative créée en 2001, alliée à la CDC, mais ne disposant pas du même statut. À l'origine, un groupe de résidents volontaires organisait des gardes dans le quartier, en relation avec la police. Le groupe a par la suite reçu des donations de la part d'autres résidents, puis a organisé des réunions afin de créer un sentiment communautaire. LU représente la population et son objectif est d'améliorer la qualité de vie des résidents, avec lesquels elle établit des relations étroites, en les impliquant dans la vie de quartier et les projets, et en cherchant à les maintenir dans le quartier malgré la forte hausse des prix de l'immobilier. Les fonds de LU sont issus des adhésions, de collectes auprès des fondations locales, du budget fédéral américain et des programmes étatiques. Son budget de fonctionnement est de 350 000 \$/an (310 000 euros environ). LU emploie trois personnes à temps plein et quatre à temps partiel.

Différents facteurs sont à l'origine de l'évolution de la participation citoyenne dans le renouvellement urbain de Lawrenceville, en particulier le rapprochement de LC et LU, ainsi que le profil de leurs directeurs, qui témoigne aussi de la professionnalisation de ce poste. En effet, après une période de compétition, voire d'opposition, les deux organisations sont devenues partenaires professionnels et possèdent des intérêts croisés : la directrice de LU fait partie du comité de direction de la CDC, et la CDC finance LU.



Ainsi, après une action tournée vers le développement économique, l'organisation développe désormais des liens plus étroits avec la population du quartier. L'alliance de LC et LU facilite l'implication de la population dans les projets de développement et permet « de rendre les processus de décision plus transparents », précise le directeur de LC. Cela se manifeste par exemple à travers le projet d'aménagement Arsenal Terminal, mené par Milhaus Development, une entreprise d'Indianapolis, qui prévoit la construction de 630 nouveaux logements, un volume important pour Lawrenceville. Les deux organisations mettent en place des réunions avec les résidents, les gérants d'entreprises et les promoteurs, lieux de débat sur les conséquences d'un tel projet dans le quartier.

APRÈS LES POLITIQUES D'ATTRACTIVITÉ, UNE TENTATIVE DE RÉGULATION DU DÉVELOPPEMENT

Avant 2010, la CDC était un « créateur de marché », qui menait une politique d'attractivité, encourageant banques, promoteurs, résidents, etc., à investir dans le quartier, dans une *cheerleader strategy*, ou stratégie de meneur de troupes. Au début des années 2000 a été créée, par exemple, la 16:62 Design Zone de Butler Street, un pôle artistique axé sur la mode et le design. Cette démarche purement économique a porté immédiatement ses fruits en attirant des *creative and innovative people*, témoignant ainsi du fort impact de la CDC sur le développement du quartier. Une valorisation qui a entraîné une hausse spectaculaire de l'immobilier (tableau ci-dessous) et, plus récemment, fait apparaître des techniques commerciales très agressives (encadré « Les *flippers* », ci-contre).

Cette évolution du marché immobilier s'est accompagnée d'un phénomène de gentrification², et de son corollaire, le « déplacement » des populations modestes : sur les 20 élèves d'une classe de l'école publique de Lawrenceville, cinq auront déménagé en dehors du quartier à la fin de l'année scolaire, en raison de la hausse des prix immobiliers. Ce nouveau déséquilibre socio-spatial a obligé la CDC à modifier sa mission et sa stratégie. La politique de développement économique a été abandonnée au profit d'une action plus sociale, axée notamment sur l'accès à un logement « abordable³ », orientée cependant vers la classe moyenne plutôt que la classe populaire. Un outil a également été créé pour mettre sur le marché ces logements abordables : le Community Land Trust, la fiducie foncière communautaire. Depuis le début des années 2010, LC et LU font l'acquisition de maisons abandonnées, pour les réhabiliter et les vendre, sans toutefois céder le terrain. Le nouvel occupant devra respecter les plafonds de revenus (80 % à 120 % du revenu médian de la région métropolitaine de Pittsburgh) et répondre à certaines obligations : pas de droit de vente sur la maison occupée, ou seulement à une personne dont les revenus s'inscrivent dans la même fourchette. Ce dispositif, à petite échelle pour l'heure, ne concerne que sept maisons du quartier.

UNE CDC DÉPASSÉE PAR LE MARCHÉ IMMOBILIER ?

La situation du marché immobilier a exercé une forte pression sur la CDC : le prix de vente médian a augmenté de 60 % entre 2010 et 2014 (tableau ci-dessous). Le projet Arsenal Terminal peut représenter, à l'avenir, une augmentation de 20 % de la population du quartier selon la maire du District 7.

LES FLIPPERS À L'ASSAUT DE L'IMMOBILIER

Il existe actuellement une fièvre des investissements dans le quartier de Lawrenceville, à Pittsburgh. Un phénomène illustré par les *flippers*, des agents immobiliers qui se présentent auprès de personnes vulnérables comme de jeunes couples souhaitant acquérir un bien immobilier. Ils achètent ainsi autant de biens que possible à un prix inférieur à celui du marché, en réalisant une importante plus-value.

MÉTHODOLOGIE ET SOURCES

- Cette étude a été réalisée en s'appuyant sur :
- les archives, articles de journaux et articles universitaires, donnant un point de vue historique de l'évolution et des stratégies de la Community Development Corporation (CDC) du quartier de Lawrenceville ;
 - les biographies des directeurs successifs de la CDC, réalisées pour ce travail, et qui reflètent l'évolution de la CDC : les profils financiers, politiques, de management immobilier, ont fait place à un cursus orienté sur le travail social, les organisations communautaires, et le management artistique, comme celui de la directrice de Lawrenceville United, nommée en 2010 ;
 - des entretiens semi-directifs avec les directeurs de Lawrenceville Corporation et de Lawrenceville United, la maire du District 7, et le City Planning Department de Pittsburgh, afin de croiser les informations des différents acteurs de la ville ;
 - des entretiens avec 20 gérants de commerces de Butler Street, afin d'étudier leur relation avec la CDC.

Évolution des prix du foncier à Lawrenceville de 2010 à 2014

	Median Sale Price \$2010	Median Sale Price \$2011	Median Sale Price \$2012	Median Sale Price \$2013	Median Sale Price \$2014	% Evolution Median
Lower Lawrenceville	\$67,500	\$92,465	\$116,023	\$144,479	\$145,262	%53.5
Central Lawrenceville	\$65,500	\$82,931	\$93,380	\$123,427	\$142,511	%54.3
Upper Lawrenceville	\$38,000	N.D.	N.D.	N.D.	\$185,027	%79.4

Ainsi, avec un développement économique fructueux, Lawrenceville est devenu un quartier stratégique dans lequel investir. Mais la CDC et la ville, qui en ont été les principaux acteurs, sont aujourd'hui dépassées. En effet, en plus du projet Arsenal Terminal, six autres sont en cours pour un total de 1 000 nouveaux logements. Cet intérêt spectaculaire des investisseurs inquiète les habitants, qui redoutent une nouvelle flambée de l'immobilier, ou encore que ces logements restent vacants. En outre, l'augmentation du trafic routier, déjà problématique à Lawrenceville, s'ajoute à cette inquiétude.

L'expérience du renouvellement urbain de Lawrenceville a ainsi façonné une dynamique économique en trompe-l'œil, produisant des effets de gentrification qui semblent, aujourd'hui, globalisés : désindustrialisation des territoires, paupérisation des centres-ville, réhabilitation de l'habitat dégradé et augmentation des loyers, développement économique, éviction des foyers les moins aisés. Si la directrice de LU se montre satisfaite des investissements réalisés dans son quartier, elle ne cache pas les nombreux problèmes qui restent à traiter : un tiers de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, et peut donc être évincé du quartier par la pression immobilière.

La dynamique de développement urbain induite par la CDC a mené à une situation dans laquelle les acteurs institutionnels n'ont pu maîtriser les conséquences de leurs actions. Une régulation du développement d'autant plus difficile à réaliser que celui-ci a été fulgurant.

Si LU et LC demeurent au centre d'un projet comme Arsenal Terminal, leurs prérogatives restent limitées car elles n'ont aucun pouvoir de contrainte. Conscientes de leur faiblesse, elles devraient consolider leur rôle de négociateur, en interface entre les habitants, les promoteurs et le département du City planning, afin de garantir au mieux les intérêts de la population. Cependant, il n'est pas certain qu'elles parviennent à compenser les déséquilibres sociaux, y compris par la politique foncière du Community Land Trust, qui joue sur une petite échelle. En outre, ce type d'habitat est plutôt destiné à une classe moyenne. Pour les habitants locataires, la CDC n'a d'autre latitude que de négocier avec les promoteurs la construction de logements abordables. ■

O'hanna Jingand, master 2 Altervilles

sous la responsabilité de Sandrine Barreiro, directrice du pôle planification

RESSOURCES

- Berger, R. A., Kasper, G. (1993) "An overview of the literature on community development corporations", *Nonprofit Management and Leadership*, 4(2), 241-255.
- Glickman, N. J., Servon, L. J., (2003) "By the Numbers: Measuring community development corporation's capacity", *Journal of Planning Education and Research*, 22:3, 240-256.
- Kirkpatrick, L.O. (2007) "The Two «Logics» of Community Development: Neighborhoods, Markets, and Community Development Corporations", *Politics & Society*, 35:2, 329-359.
- Who moves to Lawrenceville, and why? University Center for Social Urban Research, may 2012.

Sur le site de l'IAU idF

Rubrique International : analyses, débats, rencontres, études et publications.

1. Directeur de l'Urban Design and Regional Engagement of the Remaking Cities Institute, à l'université Carnegie Mellon de Pittsburgh, il développe cette idée dans son dernier ouvrage *Remaking post-industrial cities. Lessons from North America and Europe* (2016).
2. « La gentrification est un phénomène à la fois physique, économique, social et culturel. Elle implique en général l'invasion de quartiers auparavant ouvriers ou d'immeubles collectifs en dégradation par des groupes de classes moyennes ou aisées et le remplacement ou le déplacement de beaucoup des occupants originaux de ces quartiers. Cela implique la rénovation ou la réhabilitation physique de ce qui était auparavant un stock de logements très dégradés et son amélioration pour convenir aux besoins des nouveaux occupants. Au cours de ce processus, le prix des logements situés dans les quartiers concernés augmente fortement. » (Hamnett, 1984).
3. Dédié à des personnes dont les revenus sont compris entre 80 et 120 % du revenu médian de la région métropolitaine de Pittsburgh. Ce revenu médian est nettement supérieur à celui de Lawrenceville. En effet, selon l'American Community Survey, le revenu moyen des ménages de la région métropolitaine de Pittsburgh était de 50 489 dollars en 2012, contre 39 000 dollars en 2009 pour le District 7.

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Fouad Awada

DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION

Sophie Roquette

RÉDACTION EN CHEF

Isabelle Barazza

MAQUETTE

Olivier Cransac

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Claire Galopin, Julie Sarris

FABRICATION

Sylvie Coulomb

RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki

sandrine.kocki@iau-idf.fr

IAU Île-de-France

15, rue Falguière
75740 Paris Cedex 15
01 77 49 77 49

ISSN 1967-2144

ISSN ressource en ligne
2267-4071



www.iau-idf.fr



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

