



L'Anne Cardina / Région Île-de-France

PLANIFICATION

Juin 2022 • www.institutparisregion.fr

COMMENT LE DISPOSITIF RÉGIONAL DE SOUTIEN À L'URBANISME TRANSITOIRE ACTIVE-T-IL LES TERRITOIRES ?

2016-2021

107

PROJETS D'URBANISME TRANSITOIRE ONT OBTENU UNE SUBVENTION D'INVESTISSEMENT DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE, DONT 6 POUR UN MÊME SITE (101 SITES AIDÉS AU TOTAL)

2 M€

L'ENVELOPPE RÉGIONALE PAR AN (1 M€ AVANT 2021)

8,6 M€

ALLOUÉS DEPUIS 2016

80 000 €

LE MONTANT MOYEN DE LA SUBVENTION

ENCORE BALBUTIANT IL Y A DIX ANS, L'URBANISME TRANSITOIRE REGROUPANT LES « INITIATIVES QUI VISENT, SUR DES TERRAINS OU BÂTIMENTS INOCCUPÉS, À RÉACTIVER LA VIE LOCALE DE FAÇON PROVISOIRE! » S'EST DÉVELOPPÉ RAPIDEMENT EN ÎLE-DE-FRANCE, OÙ IL BÉNÉFICIE D'UN SOUTIEN FINANCIER DE LA RÉGION DEPUIS 2016. QUEL EST L'IMPACT DE CE DISPOSITIF INÉDIT ? LES OBJECTIFS FIXÉS SONT-ILS ATTEINTS ? QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DE L'ÉVALUATION SOUHAITÉE PAR LA RÉGION ?

Une ferme urbaine déplaçable à Bobigny, la valorisation écologique et sociale d'une friche à L'Île-Saint-Denis, la réhabilitation de l'ancien centre technique municipal en théâtre à Grigny, une plateforme logistique du réemploi mutualisée à Antony, la revitalisation d'un mail à Champigny-sur-Marne... autant d'exemples d'initiatives d'urbanisme transitoire soutenues par la Région Île-de-France. Cinq ans après la mise en place de ce dispositif prenant la forme d'appels à manifestation d'intérêt (AMI), la Région Île-de-France, qui serait la seule Région investie dans ce domaine, a souhaité procéder à son évaluation. La mission confiée à L'Institut Paris Region vise d'une part à apprécier l'efficacité des projets soutenus à atteindre les objectifs fixés par le règlement des AMI, et d'autre part à identifier les impacts du dispositif pour les porteurs de projets. L'évaluation a passé en revue 17 des 101 sites d'urbanisme transitoire soutenus par la Région.

LA VALEUR AJOUTÉE PROTÉIFORME DU DISPOSITIF

Des objectifs sociaux pleinement remplis

Les entretiens réalisés montrent que les objectifs sociaux du dispositif sont remplis au-delà de ce qui était imaginé à l'origine. Le foisonnement d'activités sociales déployées en direction des habitants (actions pour les familles et la jeunesse, insertion sociale des personnes éloignées de l'emploi, accueil pour les migrants, convivialité, etc.) dévoile les ressorts d'imagination et d'organisation dont peuvent faire preuve les structures porteuses, et la pertinence des réponses qu'elles apportent

MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

En raison du contexte pandémique, le recueil d'éléments évaluatifs s'est opéré principalement par le biais d'entretiens, d'octobre 2020 à mars 2021. Au total, une quarantaine d'entretiens ont passé en revue 17 des sites d'urbanisme transitoire soutenus par la Région, caractérisés par la forte diversité des projets (thématiques couvertes, contexte géographique et urbain, période de mise en œuvre...) et des acteurs rencontrés (porteurs de projets, collectivités territoriales, propriétaires, aménageurs, etc.).

PRÈS DE LA MOITIÉ DES SITES RECENSÉS EN ÎLE-DE-FRANCE AIDÉS PAR LA RÉGION

À ce jour, 107 projets ont été retenus par le conseil régional d'Île-de-France pour bénéficier d'une subvention au titre du dispositif de soutien aux initiatives d'urbanisme transitoire, à l'occasion de onze AMI, avec une « montée en régime progressive », notamment liée au doublement du budget régional dédié depuis 2021. Près de la moitié des quelque 249 sites recensés en Île-de-France par L'Institut sont aidés par la Région. Ils se déploient en grande partie dans le nord-est métropolitain, mais également dans les territoires de grande couronne. Les deux tiers d'entre eux sont situés à proximité ou dans des quartiers en rénovation urbaine. Ils sont souvent portés par des acteurs de l'économie sociale et solidaire, mais aussi par des collectivités et leurs aménageurs. Les actions, très diversifiées, visent notamment l'amélioration du cadre de vie des habitants, à travers l'animation de sites souvent détenus par des acteurs privés nouvellement sensibilisés à l'occupation transitoire. Début 2022, 77 sites sont toujours actifs et suivis par la Région.

aux besoins des habitants. Souvent stimulée, voire amorcée, par les collectivités, qui y voient l'occasion d'expérimenter de nouvelles façons de « recoudre » quartiers populaires et nouveaux quartiers, de pratiquer la mixité sociale ou d'animer le quartier, cette offre dépasse les seules interventions sur l'espace public (fleurissement, mobilier urbain, signalétique...). Par ailleurs, ces actions sociales prennent tout leur sens car elles répondent aux besoins identifiés par les habitants eux-mêmes, grâce à leur implication.

Une dimension environnementale très affirmée

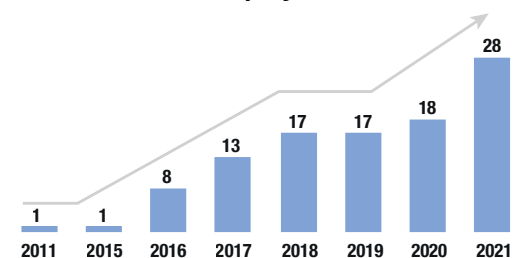
Plusieurs initiatives de notre échantillon présentent une forte dimension écologique. Leur mise en œuvre est fidèle à la finalité des projets, même si des adaptations aux aléas de la réalisation sont parfois nécessaires. Au-delà, on a constaté que les enjeux relatifs à l'environnement irriguent la plupart des initiatives avec une grande cohérence. Des actions telles que le réemploi de matériaux, la valorisation des circuits courts, la végétalisation, les actions favorisant la biodiversité (hôtels à insectes, ruches, etc.) ou la limitation de l'effet d'îlot de chaleur urbain sont mises en œuvre dans l'ensemble des sites de l'échantillon, ou presque.

À la recherche

de modèles économiques alternatifs

Les propriétaires des friches et les acteurs immobiliers qui se positionnent sur le marché de l'urbanisme transitoire y voient un moyen de limiter leurs coûts d'entretien, mais ils tablent également sur une amélioration de leur image externe ou interne, voire sur une valorisation du territoire qui pourrait engendrer une hausse des prix immobiliers. Leur intérêt dépasse en général les considérations financières de court terme. Tout en menant des projets d'intérêt collectif, certains investissent dans des expérimentations à faibles coûts, et offrent à leurs occupants des conditions attractives avec l'objectif de faire émerger des modèles d'affaires qui, une fois testés, sont répliquables ailleurs, comme Plateau urbain ou Novaxia.

Nombre de projets d'urbanisme transitoire subventionnés par la Région Île-de-France classés selon la date de lancement des projets



* Les projets lancés après 2021 ne sont pas représentés sur ce graphique.

La création de modèles collaboratifs tournés vers les expérimentations, la solidarité, l'innovation et la participation citoyenne constituent des marqueurs fondamentaux de l'activité des porteurs. La force de ces collectifs réside dans leur capacité à s'adapter et à se recomposer de façon agile pour répondre rapidement aux urgences et aux besoins émergents avec des moyens réduits. La présence de projets temporaires semble bien exercer un effet de levier sur le quartier ou le territoire, grâce aux nombreux réseaux de proximité tissés, à condition que les occupants disposent d'un temps suffisant sur place.

LES FACTEURS DE RÉUSSITE

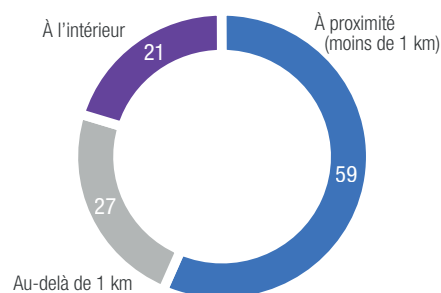
Une gouvernance collaborative

La gouvernance des projets contribue à leur réussite, entendue comme l'atteinte d'objectifs partagés, souvent liés à des enjeux complexes et transverses. Ce succès est possible grâce à l'engagement des collectivités. La mise sur pied d'un cadre de dialogue entre acteurs, tel qu'un comité de pilotage local, facilite le montage du projet, comme son fonctionnement quotidien. Au-delà, c'est une posture collaborative et bienveillante entre les acteurs qui est la plus à même de faciliter la réussite des projets. Ce modèle s'appuie notamment sur les compétences techniques et juridiques de la collectivité, et tire également parti de certains atouts propres aux associations (souplesse, inventivité, maîtrise de la participation citoyenne, etc.), en tant qu'opérateurs.

L'aide régionale, un levier pour les porteurs

De façon globale, lorsque le projet est sélectionné, la subvention régionale exerce un fort effet d'entraînement sur la structure porteuse. Elle aide les lauréats à développer des contenus plus ambitieux, et peut ouvrir la porte à de nouveaux financements, en légitimant le projet aux yeux des partenaires et des collectivités. Ainsi, elle sécuriserait les projets en réduisant de deux tiers le taux d'échec, par non-engagement ou abandon, des initiatives ayant bénéficié de l'aide régionale (5,6% depuis 2016, contre 15,4%

Répartition des projets d'urbanisme transitoire par rapport aux périmètres du NPNRU

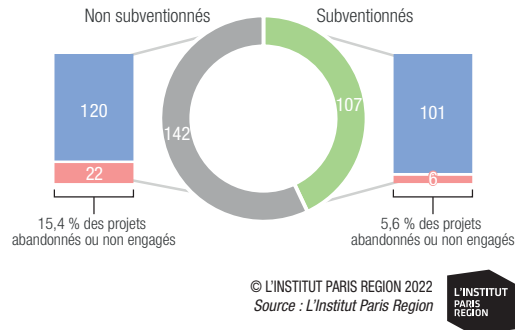


L'AMIN THÉÂTRE, À GRIGNY (ESSONNE) : RÉHABILITATION D'UN ANCIEN CENTRE TECHNIQUE MUNICIPAL EN THÉÂTRE, EN TERRITOIRE PRIORITAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

« Depuis 2017-2018, on agit très concrètement pour les écoles et dans la relation aux enseignants. C'est notre fer de lance et un travail de longue haleine, à poursuivre. Le TAG (Théâtre à Grigny) dispense 700 heures d'éducation à un public scolaire et 220 jours d'accueil de compagnies en création. Il accueille aussi des compagnies qui viennent répéter. On invite les artistes à créer leur spectacle pendant leur résidence d'une à deux semaines ou plus, ce qui permet la rencontre public/artistes, la discussion, l'échange et non de la consommation culturelle. »



Part des projets d'urbanisme transitoire soutenus par la Région et taux de réussite



hors AMI régional?). À moyen terme, le parcours du porteur peut connaître un bond significatif, comme pour les associations Le Fait-Tout, Halage, La Sauge, Factory & Co, Mu ou encore La Grande Coco. Cet effet de levier joue aussi pour les communes dont la taille ou le positionnement financier ne leur auraient pas permis d'accompagner seules les initiatives de leur territoire.

Dans tous les cas, le projet entraîne avec lui les occupants qui sont hébergés et se répercute sur leurs parcours. L'aide régionale contribue ainsi à la structuration et à la professionnalisation de l'écosystème. Elle alimente l'émergence d'une économie sociale et solidaire, collaborative, ainsi que les circuits courts et le réemploi.

QUELQUES POINTS DE VIGILANCE

En revanche, la mise en œuvre des projets peut être freinée par différents facteurs, sur lesquels l'aide régionale n'a pas toujours d'impact.

Une dépendance aux ressources externes, notamment en fonctionnement

Parmi ces facteurs, les contraintes économiques et financières sont prégnantes. Dès le lancement de son AMI, la Région Île-de-France fut attentive à l'impact territorial attendu des projets, ce qui l'amena à sélectionner des projets à forte dimension sociétale, mais dont la rentabilité est plus incertaine. Pour proposer des activités qui bénéficient à tous, gratuites ou très abordables, les structures recourent souvent au bénévolat et/ou à des emplois aidés, induisant parfois des formes de précarité (temps partiel, faible rémunération...). En raison de l'absence de prise en compte des prestations en nature (dons, par exemple), leur bilan subit une sous-valorisation monétaire chronique. Plus la dimension sociale des actions est privilégiée, plus les apports de ressources propres annexes en fonctionnement (recettes de restauration-buvette, etc.) sont faibles, et plus le déséquilibre des recettes s'accroît. Cette observation, révélée par l'évaluation, vaut pour l'ensemble du secteur, au-delà des sites aidés par la Région. Les ressources externes restent, selon les besoins propres à chaque structure, le moyen nécessaire d'équilibrer les comptes. Mais les

subventions publiques qui ciblent l'investissement, telles que celles de la Région, sont plus fréquentes que celles concernant le fonctionnement. Par ailleurs, l'appui à des structures à vocation sociale relève, en raison de leurs compétences, davantage des échelons communaux et départementaux.

Une préfiguration de projets futurs très incertaine

Une petite portion des occupations transitoires de notre échantillon vise la préfiguration de projets d'aménagement, mais cet objectif paraît, à ce jour, faiblement atteint. Les projets d'urbanisme transitoire qui ont une vocation de préfiguration d'aménagement semblent surtout pilotés par les communes et leurs aménageurs. Leur ambition vise surtout à favoriser l'appropriation par les habitants d'aménagements futurs. Ces projets, peu adaptés aux modalités classiques de pilotage au sein des collectivités (portage politique parfois instable, services cloisonnés, liens collaboratifs insuffisants, long processus de décision...), voient leur réussite contrariée. Les rares associations qui se voient confier ce type de mission sont enfermées dans des relations de type contractuel, « de collectivité-commanditaire à association-prestataire », qui limitent leur marge de manœuvre. Néanmoins, quelques projets préfigureurs, notamment à dominante environnementale (mais pas seulement), semblent réussir, comme Lil'Ô ou La Grande Coco.

La pérennité des projets en question

Quand la mise en œuvre du projet prend du retard ou si elle ne se concrétise pas, la population peut ressentir une lassitude qui rend plus difficile tout exercice ultérieur de mobilisation citoyenne. Et de façon plus large, la question de la temporalité de ces projets éphémères se pose lorsqu'ils répondent à une demande sociale à caractère permanent, qui s'accroît avec la montée des inégalités territoriales. Les conditions de pérennisation des actions, au-delà de l'urbanisme transitoire, doivent être anticipées pour éviter tout effet décevant pour la population.

Quel impact environnemental à moyen terme ?

Par ailleurs, les apports environnementaux des projets doivent être mesurés à moyen ou long terme. Si les actions en faveur de la biodiversité sont menées dans un cadre temporaire, leur impact sera très faible. La valeur ajoutée de projets de « verdissement » doit ainsi être évaluée à l'aune d'autres enjeux, économiques, sociaux et urbains. Enfin, s'agissant de projets dont l'ambition sur la voie de la transition écologique peut être forte, les risques qui peuvent conduire à une hausse des coûts du projet ne doivent pas être sous-estimés.

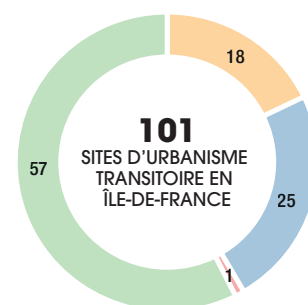
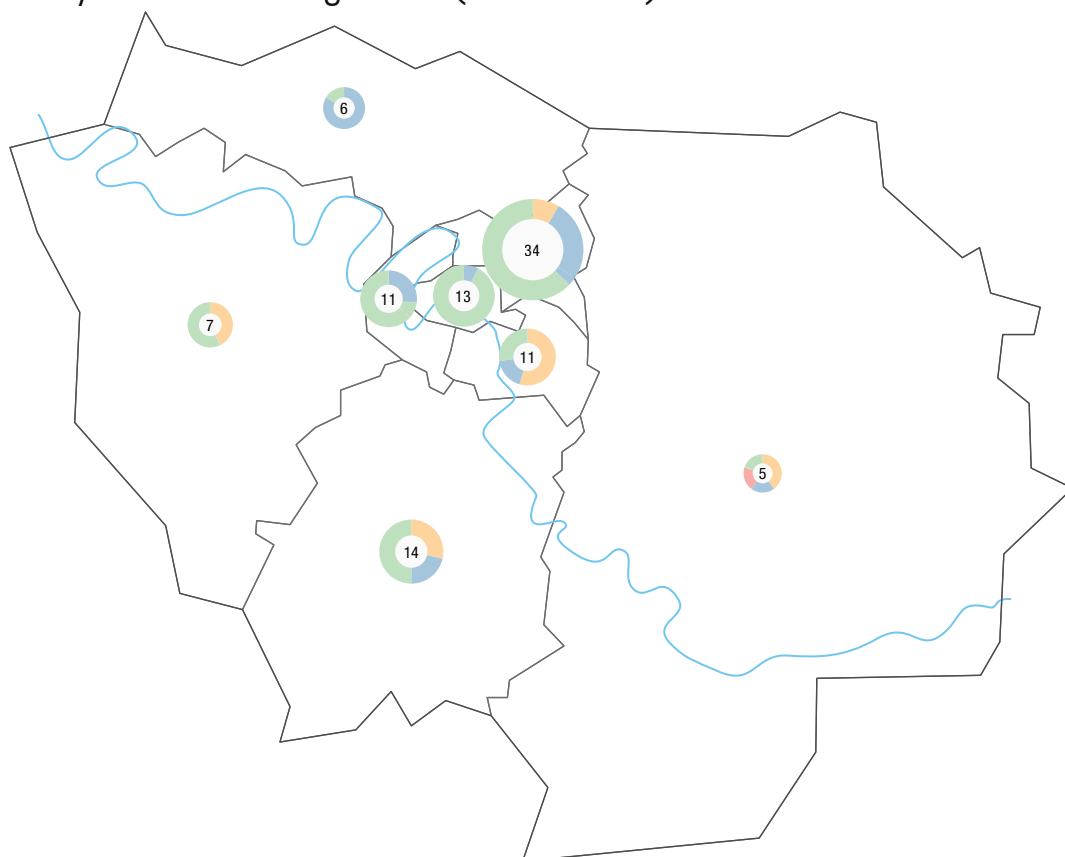
DES RISQUES À PRENDRE EN COMPTE

Obstacles en termes de gouvernance

Les écueils les plus signalés tiennent au retrait (temporaire ou définitif) du projet par des municipalités nouvellement élues en 2020 (20 % environ

Le soutien régional aux porteurs de projets

Analyse de 11 AMI régionaux (2016-2021)



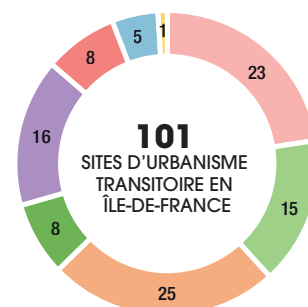
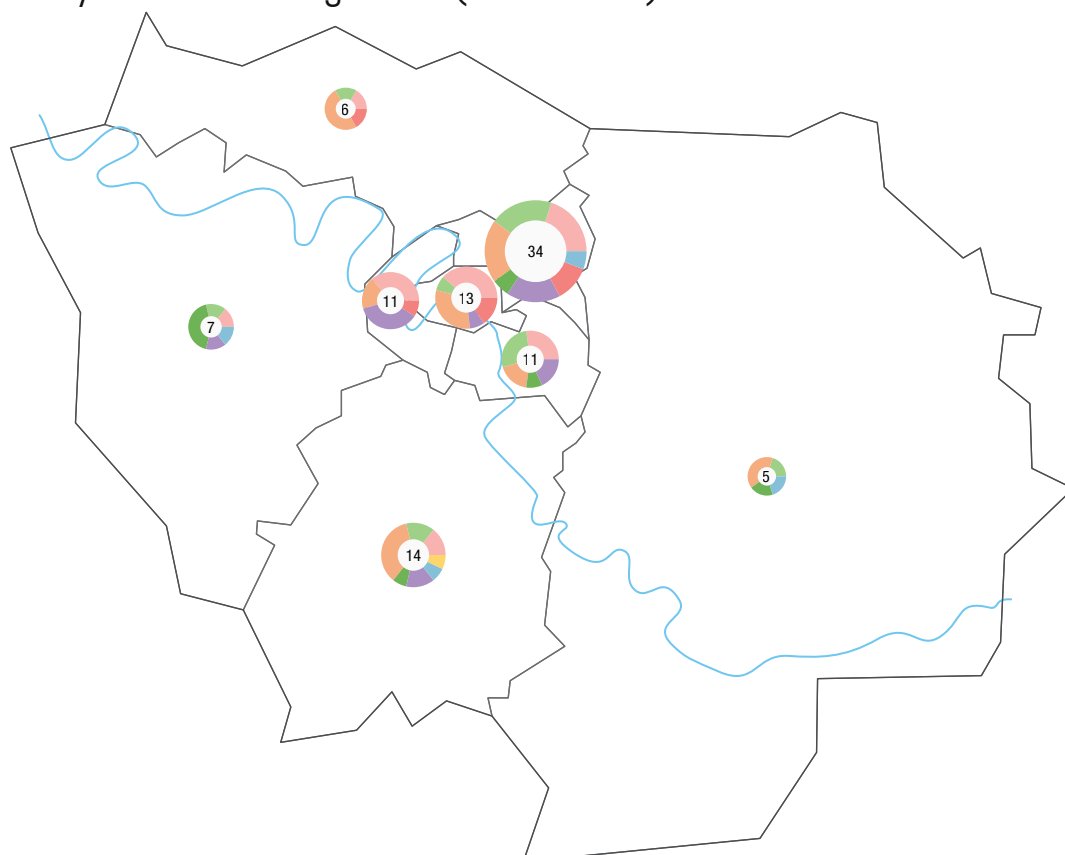
- Promoteurs
- Associations et structures coopératives
- Collectivités
- Aménageurs

© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
Source : L'Institut Paris Region



Vocation principale des projets d'urbanisme transitoire soutenus par la Région

Analyse de 11 AMI régionaux (2016-2021)



- Transition écologique, économie circulaire
- Rénovation urbaine/Politique de la ville
- Innovation sociale, action sociale
- Développement économique/territorial/local
- Biodiversité et nature en ville
- Aménagements et équipements de proximité
- Agriculture urbaine et circuits courts
- Action culturelle, loisirs et tourisme

© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
Source : L'Institut Paris Region



de notre échantillon), au fonctionnement en « silo » des services locaux, au dialogue insuffisant entre les instances locales du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)³ et celles de l'urbanisme transitoire⁴, et, enfin, aux relations entre acteurs qui ne sont pas suffisamment collaboratives.

Ainsi, les risques associés à ces projets innovants (hausse des coûts, rallongement des délais, etc.) semblent peu partagés. Peu anticipés, lorsqu'ils surviennent, ils pénalisent les porteurs, tout en épargnant leurs partenaires financiers. Ces obstacles aboutissent le plus souvent à des retards dans le déroulement du projet, pouvant quelquefois aller jusqu'à son arrêt.

Quel soutien aux acteurs émergents ?

Au moment de l'évaluation (2021), les conditions financières d'octroi de la subvention régionale, telles que l'absence d'avance sur projet et un seuil minimal de subvention de 20 000 euros, ne favorisent pas les acteurs émergents et les petits projets, même si d'autres dispositifs régionaux peuvent apporter des financements complémentaires (au titre de la culture ou de l'économie circulaire, par exemple). Elles peuvent produire un effet d'aubaine pour les structures prêtes à lancer des projets et déjà bien implantées localement. À moyen terme, un risque pourrait peser sur la diversité du « secteur », en accentuant le développement des acteurs les

plus structurés, sans susciter l'arrivée de nouveaux, de taille plus modeste.

PISTES D'AMÉLIORATION ET PERSPECTIVES

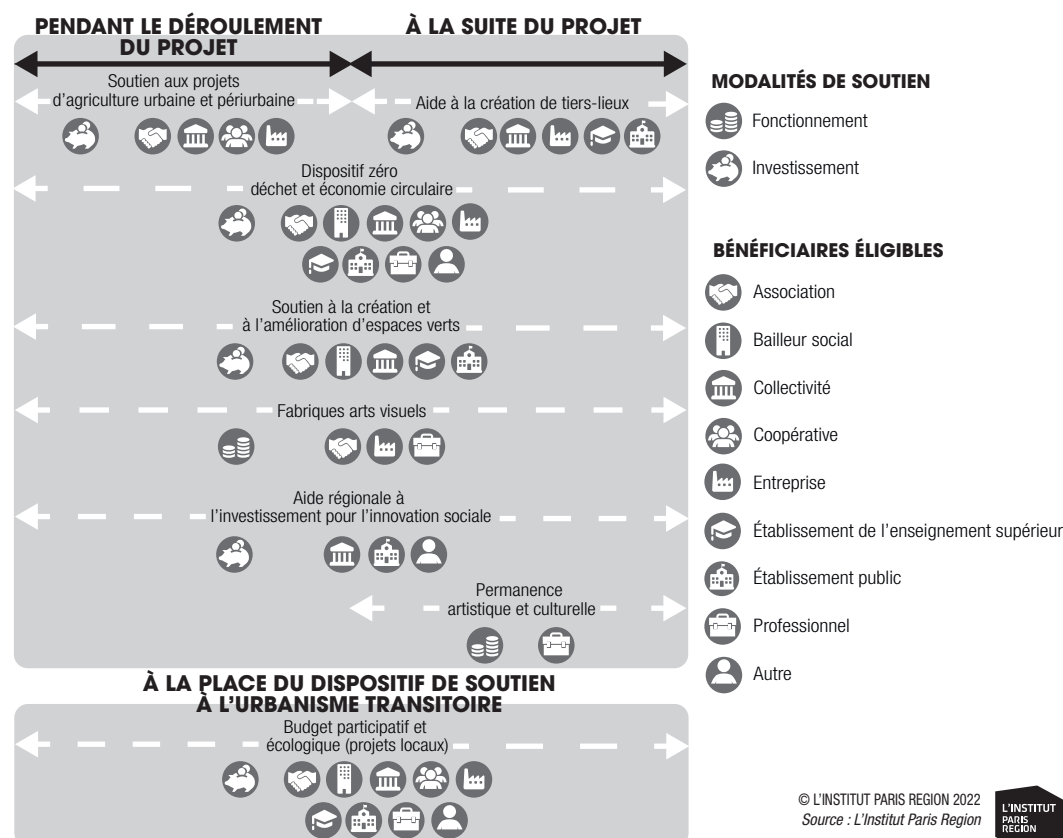
Avec le recul de cinq années d'exercice, il est intéressant de noter qu'à ce jour, parmi les 30 projets clos d'un point de vue administratif (subvention soldée), une partie poursuit son activité au-delà du soutien régional concentré sur la phase d'amorçage. C'est le cas, par exemple, du Quai des Possibles, à Saint-Germain-en-Laye, un tiers-lieu installé dans une gare, animé par l'association Ici et 2Mains, ou du Préavie, un espace de travail pour des artisans et des créateurs dans une ancienne usine au Pré-Saint-Gervais, coordonné par Soukmachines. Les projets totalement terminés, à la fois pour la Région (subvention soldée) et pour les porteurs (arrêt des activités), constituent le plus souvent des occupations de l'espace public, à l'instar du projet « Que trament les fillettes », de la Fabrique des Impossibles, avec des installations et animations sur l'axe du futur prolongement du tramway T8. Il peut s'agir également de projets liés à la mise à disposition d'espaces dont la transformation s'engage (site des Grands Voisins, à Paris, dans le quartier Saint-Vincent-de-Paul). Pour renforcer l'impact du dispositif, l'évaluation a montré que l'urbanisme transitoire doit, plus encore, faire entrer dans le champ de ses réflexions « l'après » transitoire, qu'il s'agisse de préfiguration,

LILÔ, LE LABORATOIRE DE LA MATIÈRE ORGANIQUE, À L'ÎLE-SAINT-DENIS (SEINE-SAINT-DENIS) : VALORISATION D'UNE FRICHE, GRÂCE AU DÉVELOPPEMENT DE SOLUTIONS D'OCCUPATION ÉCOLOGIQUE ET SOCIALE

« Le projet pose cette question : comment, à partir d'une friche polluée, faire un espace valorisé ? Au cœur du projet, il y a une dimension économique très claire, avec la plateforme de compostage des Alchimistes et la ferme florale, premier producteur de fleurs du Grand Paris. Il y a également une forte dimension sociale, avec l'insertion, et une dimension environnementale, bien-sûr. On préfigure la création d'un espace de balade et d'éducation populaire. »



Les dispositifs régionaux de soutien complémentaires avec l'AMI urbanisme transitoire



de transposition, de pérennisation ou d'essaiage. Cette réflexion est nécessaire du point de vue des habitants, des porteurs et de l'impact territorial attendu. Mais le résultat ne sera bien sûr pas indépendant du modèle choisi : la collectivité régionale a tout intérêt à aider les porteurs et les acteurs associés à penser leur avenir, pour que la valeur territoriale créée ne s'évapore pas, au-delà de l'occupation transitoire.

Notons enfin que les actions diversifiées de la Région peuvent se relayer pour accompagner le parcours des porteurs pendant ou après le déroulement de leur projet d'urbanisme transitoire, selon leur profil et leur stade de développement. Les porteurs n'ayant pas obtenu l'aide peuvent parfois bénéficier d'autres dispositifs de soutien régional, comme le budget participatif et écologique.

En s'appuyant sur certaines des recommandations du rapport, établies à partir des réflexions portées par les acteurs, la Région a ainsi entrepris de lever certains freins, tout en préservant l'espace de liberté dont jouissent les structures associées aux projets. Ces propositions concernent autant les conditions d'accès à l'aide financière et la mise en œuvre des projets que la valorisation et l'animation du dispositif. La commission permanente du conseil régional a ainsi voté, le 28 janvier 2022, plusieurs évolutions pour le règlement d'intervention : l'abaissement du seuil de soutien de 20 000 € à 10 000 €, la possibilité d'un versement d'avances (dans la limite de 30 %), la demande d'une lettre d'intention aux propriétaires, ainsi que l'élargissement du dispositif aux bailleurs sociaux et aux Départements. L'Anru fait par ailleurs désormais partie des membres du jury de sélection des projets lauréats. Ces modifications apportées au dispositif de soutien ainsi que la volonté de l'articuler encore plus aux autres politiques régionales offrent de nouvelles perspectives aux porteurs de projets. À l'avenir, leurs retours d'expérience seront toujours précieux. ■

Agnès Parnaix, chargée d'études,

mission Planification (*Sandrine Barreiro, directrice*)

Avec la collaboration de **Damien Decelle**, géomaticien,
département Planification (*Sandrine Barreiro, directrice*)

Yann Watkin, chargé d'études,

département Aménagement, urbanisme et territoires (*Cécile Diguët, directrice*)

et **Laure Cardinal**, chargée de mission, pôle Cohésion territoriale, Région Île-de-France

RESSOURCES

- Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), Les Carnets de l'innovation de l'Anru, L'Urbanisme transitoire dans les quartiers en renouvellement urbain, Boîte à outils pour la mise en œuvre de projets d'occupation temporaire, juillet 2021.
- Cécile Diguët, Alexandra Cocquière, Les carnets pratiques n° 9, « L'urbanisme transitoire », L'Institut Paris Region, septembre 2018.
- Actes du séminaire ENS-IAU du 9 mars 2018 sur les questions urbaines, « Urbanisme transitoire : une nouvelle manière de fabriquer la ville ? », L'Institut Paris Region, mars 2018.
- Lucile Mettetal, Cécile Diguët, « Habiter le transitoire : de la précarité à l'ancrage temporaire », *Note rapide*, n° 770, L'Institut Paris Region, mars 2018.
- Cécile Diguët, « L'urbanisme transitoire, Optimisation foncière ou fabrique urbaine partagée ? », L'Institut Paris Region, janvier 2018.
- Cécile Diguët, Pauline Zeiger, Alexandra Cocquière, « L'urbanisme transitoire : aménager autrement », *Note rapide*, n° 741, L'Institut Paris Region, février 2017.
- Agnès Parnaix, Simon Durand, « Évaluation du dispositif régional de soutien à l'urbanisme transitoire », L'Institut Paris Region, juillet 2021.
- Juliette Pinard, « L'urbanisme transitoire, entre renouvellement des modalités de fabrique de la ville et évolution de ses acteurs : une immersion ethnographique au sein de SNCF Immobilier », thèse de doctorat en urbanisme et aménagement de l'espace, Université-Paris Est, 2021.

1. Cécile Diguët, « L'urbanisme transitoire, optimisation foncière ou fabrique urbaine partagée ? », L'Institut Paris Region, janvier 2018.
2. Néanmoins, ce résultat tient peut-être également à la sélection par la Région, en phase d'instruction, des projets qui sont les plus viables.
3. Lancé en 2014, le NPNRU prévoit la transformation profonde de plus de 450 quartiers prioritaires de la politique de la ville en intervenant fortement sur l'habitat et les équipements publics, pour favoriser la mixité dans ces territoires. Source : <https://www.anru.fr/le-nouveau-programme-national-de-renouvellement-urbain-npru>
4. Cette observation a été relevée par plusieurs acteurs de sites non subventionnés par l'Agence nationale du renouvellement urbain (Anru), mais situés à proximité d'un projet du NPNRU.

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Fouad Awada

DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION

Sophie Roquelle

RÉDACTION EN CHEF

Laurène Champalle

MAQUETTE

Jean-Eudes Tilloy

INFOGRAPHIE/CARTOGRAPHIE

Damien Decelle

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Inès Le Meledo, Julie Sarris

FABRICATION

Sylvie Coulomb

RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki

33 (0)1 77 49 75 78

L'Institut Paris Region

15, rue Falguière
75740 Paris cedex 15
33 (0)1 77 49 77 49

ISSN 2724-928X
ISSN ressource en ligne
2725-6839



institutparisregion.fr

