Des projets d'espaces publics à l'écoute de leurs usagers: retours d'expériences des Pépinières urbaines en Afrique

Projet

Fatou-Maty DIOUF

Virginie RACHMUHL



Sur le continent africain, l'urbanisation dépasse souvent la planification, portée par des dynamiques locales que les approches institutionnelles peinent à intégrer. C'est dans ce contexte que l'Agence Française de Développement a lancé en 2018 les Pépinières urbaines (PU)[1], inspirées de l'urbanisme tactique et transitoire. Adossées à de grands projets urbains, elles visent à concilier rapidité et participation, en réalisant des aménagements visibles à l'échelle des quartiers (placettes, aires de jeux, allées, équipements sociaux et sportifs) et en testant de nouvelles formes de gouvernance urbaine. Accompagnées par le Programme d'animation des pépinières urbaines (PAPU)[2] géré par Gret, UrbaMonde et Cabanon Vertical, trois générations de PU se sont succédé. La première, menée en Tunisie, à Ouagadougou, Abidjan et Dakar, est aujourd'hui achevée. La deuxième se déploie actuellement à Nairobi, Antananarivo, Kigali et Monrovia tandis que la troisième est en préparation. Chaque aménagement et espace public conçu dans le cadre des PU suit une méthode commune: diagnostic, co-conception, production participative, animation et gestion. Alliant ambition pragmatique et dimension politique, elles se heurtent toutefois aux rigidités des grands projets et aux ambiguïtés de leur propre mise en œuvre. La capitalisation du programme[3] , synthétisée dans cet article, met en lumière les acquis, tensions et contradictions.



Inauguration festive des sites aménagés à Béja, UFI Tunisie © Humanités et Inclusion

« Grâce à la pépinière, un certain nombre d'acteur·rices ne considèrent plus ces espaces comme des espaces à construire, au service d'intérêts privés. Ils les voient aussi comme des espaces publics potentiels, des espaces communs déployés au service de l'intérêt général. La pépinière nous permet ici de renouer avec notre histoire et notre culture des espaces publics »
Membre de la Maitrise d'Ouvrage de la pépinière de Tunisie[4].

Membre de l'équipe de projet UFI en Tunisie

Revaloriser l'espace public

Partout où elles ont été mises en œuvre, les Pépinières urbaines ont contribué à transformer des terrains disponibles, délaissés ou sous-utilisés en espaces publics fréquentés. Les usages diversifiés — sportifs, récréatifs, culturels, économiques — ont non seulement amélioré le quotidien des habitant·es mais aussi renforcé la cohésion sociale et créé des opportunités économiques locales. En Tunisie ou à Côte d'Ivoire, elles ont modifié le regard des maîtres d'ouvrage sur le foncier vacant: d'espace réservé à des projets immobiliers, il est devenu un bien collectif au service de l'intérêt général. Cette revalorisation de l'espace public constitue l'un des apports majeurs du dispositif, en sensibilisant les institutions à sa fonction sociale et politique.



Terrain multisports extérieur à Béja, PU Tunisie © Humanités et Inclusion

Des espaces de dialogue féconds mais fragiles

En réunissant autorités publiques, citoyen·nes, professionnel·les de l'urbanisme, associations et organisations communautaires, les PU ont permis de créer des arènes de concertation inédites. Leur dimension pédagogique, autour de la co-construction et du « faire les villes ensemble », la diffusion d'outils et de méthodes ont contribué à renforcer le dialogue entre pouvoirs publics et société civile.

Elles ont aussi essaimé : recours au vote citoyen à Métouia (Tunisie), adoption d'une méthodologie participative par la commune d'Abobo (Côte d'Ivoire), organisation de consultations par la mairie de Ouagadougou (Burkina Faso). A Madagascar, l'intérêt suscité a même conduit au lancement de Pépinières dans de nouvelles villes. Ces dynamiques, bien que prometteuses, restent fragiles.

Que restera-t-il des démarches participatives après le passage des Pépinières ? Leur pérennité dépend de leur ancrage institutionnel et de l'appropriation active par les acteur·rices techniques, encore peu habitué·es aux pratiques de co-construction.



Participation communautaire autour des projets prévus dans le quartier d'Andraisoro, PU Antananarivo © Cabanon Vertical



Atelier de co-conception communautaire à City Carton, PU Nairobi © Bantu Studio.

Souples, adaptables, protéiformes : des dispositifs agiles face à la rigidité des grands projets

Chaque pépinière s'est construite en ajustant ses objectifs et ses modes opératoires à son contexte, notamment au grand projet auquel elle est attachée. À Ouagadougou, elles ont servi d'outil de préfiguration d'aménagements futurs. En Tunisie, à Dakar ou Abidjan, elles ont fonctionné comme des projets complémentaires aux opérations principales.

À Nairobi, elles ont soutenu des initiatives locales via des appels à projets. Contrairement aux grands projets urbains, aux cadres normatifs et figés, les PU se caractérisent par leur plasticité opérationnelle, leur capacité à contourner les contraintes foncières ou administratives et à ouvrir des marges de manœuvre. Cette souplesse, loin de fragiliser le dispositif, en constitue la force.



Tribunes pour les rassemblements communautaires lors des matchs de quartier, UFI Abidjan © Cabanon Vertical

Co-concevoir les équipements avec les usager·ères : promesses et limites de la participation citoyenne



Atelier communautaire et consultation au Rwanda, PU Kigali © Bantu Studio

Les équipes des Pépinières ont déployé un large éventail de méthodes participatives — diagnostics communautaires, marches exploratoires, ateliers collaboratifs — pour associer directement les usager·ères à la définition des aménagements.

À Ouagadougou, des observations menées sur les sites sportifs et culturels ont permis d'identifier des usages très divers et les barrières d'accès aux sites pour les personnes à mobilité réduite. À Dakar, un «observatoire de rue itinérant» a invité les passants à porter un regard nouveau sur leur quartier, tandis que le jeu vidéo Minecraft a été utilisé par des jeunes pour concevoir des espaces publics liés au Bus Rapid Transit.

Ces démarches de co-conception ont mis en évidence des besoins souvent ignorés dans les études classiques et renforcé l'appropriation des projets par les habitant·es. Néanmoins elles nécessitent un accompagnement soutenu. Par ailleurs, les propositions citoyennes n'ont pas toujours été intégrées dans les arbitrages finaux pour des raisons budgétaires, techniques ou politiques, transformant parfois la co-conception en simple consultation et générant des déceptions.



Séances de co-conception avec la communauté au Rwanda, PU Kigali © Bantu Studio



Atelier de co-conception avec les habitants de Pikine, réalisé avec le Penc, un outil mobile conçu pour faciliter le dialogue et la conception participative avec les habitants et les usagers locaux, PU Dakar © Studio Baïnem

Construire ensemble : des chantiers comme lieux d'apprentissage et d'inclusion économique

Certaines PU ont misé sur des formes d'apprentissages collectifs et innové sur le plan socio-économique. À Ouagadougou, des chantiers participatifs ont mobilisé les habitant·es sur la base du bénévolat pour du nettoyage, l'installation de clôtures en pneu, des panneaux et des bancs, renforçant l'appropriation du site par les usagers. À Dakar, certains lots de travaux se sont transformés en chantiers-écoles pour les artisans locaux et la conception a été adaptée aux outils et moyens disponibles. À Nairobi et Antananarivo, des clauses sociales ont favorisé l'emploi local et la parité. Cependant, les procédures de passation de marchés et les normes administratives imposées par les maitrises d'ouvrages et les bailleurs, restent souvent inadaptées pour les entrepreneurs locaux[5].



Chantier de la PU Dakar © Studio Baïnem

Des aménagements entre transitoire et durable



Gare routière interurbaine PNR de Rufisque : construction d'un hall avec sièges pour l'attente et le repos, stands de restauration pour les vendeuses, et une atmosphère agréable grâce à la végétation et à la toiture en typha. PU Dakar © Studio Baïnem

La demande de rapidité, frugalité et pérennité reste ainsi l'une des contradictions centrales du dispositif. Dans les projets de première génération, les structures légères et démontables, inspirées de l'urbanisme transitoire, ont permis de livrer rapidement des espaces et de tester des usages, répondant à des impératifs de frugalité, de couverture géographique et de réversibilité.

Les équipements ont parfois été perçus comme « jetables » voire du gaspillage, surtout dans des contextes de sous-équipement chronique. En pratique, de nombreux aménagements sont restés du fait de leur succès et de l'absence d'offre alternative et ils se sont dégradés rapidement.

Les PU de deuxième et troisième génération privilégient désormais des réalisations plus durables, mises en œuvre soit en complément des grands projets (Kigali, Nairobi, Antananarivo), soit comme première étape d'un processus incrémental de consolidation (Monrovia), avec une meilleure coordination avec les collectivités pour assurer la gestion et l'entretien.

Cette orientation vers la durabilité allonge cependant les délais de mises en œuvre : les projets des PU restent plus rapides à livrer que les grands programmes, mais nécessitent souvent plus d'un an pour se concrétiser.

Les défis de la gestion des sites : inventer des modèles partagés et durables

Au fil des générations de PU, la gestion des espaces s'est imposée comme un défi central. La mise en place de comités de gestion (CoGes) a permis de tester des modèles associant habitant·es, associations locales et institutions publiques. Les comités ont joué un rôle dans l'entretien, l'organisation d'activités et l'ancrage des projets dans la vie quotidienne des quartiers.

Il n'existe pas de modèle unique de gestion et chaque contexte appelle une solution spécifique, qu'il s'agisse d'autogestion communautaire, de délégation à des organisations communautaires ou à des opérateurs privés, ou de cogestion institutionnalisée. À Ouagadougou, l'implication de la Mairie dans le CoGes s'est traduite par la création de statuts municipaux et d'un fonds dédié à l'entretien, consolidant la pérennité du dispositif. À Abidjan, quatre comités sur cinq fonctionnaient encore deux ans après la fin du projet sans soutien public, illustrant la robustesse de certains modèles communautaires. À Dakar, en revanche, le retrait municipal a fragilisé les CoGes, montrant la dépendance au cadre institutionnel.

Certaines Pépinières testent des modèles de gestion hybrides. À Nairobi, l'intégration d'activités économiques (kiosques, laveries, cafés internet) contribue au financement partiel des frais de gestion. Ces approches soulignent l'importance de modèles économiques viables. L'expérience a toutefois montré que l'implication des autorités locales reste essentielle pour les réparations majeures et la préservation du caractère public des équipements.

Des tensions structurelles persistantes

Les collectivités locales jouent un rôle important dans la gouvernance des PU et des grands projets auxquels elles sont adossées. En effet, elles détiennent le plus souvent des compétences en matière de gestion du foncier, de démarche participative et de gestion des espaces publics. L'ancrage institutionnel local de la PU est donc décisif pour sa réussite. Les maîtrises d'ouvrage de proximité (communes, intercommunalités) sont plus efficaces que celles qui sont nationales ou sectorielles, grâce à leur connaissance du terrain et leur capacité d'action rapide. Dans le cas de Pépinières nationales un modèle hybride reste à inventer. L'intégration du pépiniériste dans les instances de pilotage du grand projet est également un levier clé pour assurer la légitimité et le transfert d'enseignements. Pensées comme des espaces d'expérimentation, les Pépinières permettent de tester aménagements, usages et modes de gestion. Leur capacité à influencer les grands projets reste toutefois inégale, largement tributaire de l'intérêt et de l'engagement des maîtres d'ouvrage.

A Kigali, pour légitimer et faciliter la remontée d'enseignements de la PU au grand projet, le pépiniériste a été intégré au comité de pilotage de ce dernier. Dans d'autre cas, la prise en compte des enseignements tirés des PU est restée limitée, faute de relais institutionnels structurés en amont et freinée par un écosystème peu aculturé aux démarches participatives.



Entretien et nettoyage du site assurés par les communautés du Burkina Faso, PU Ouagadougou © Gret



Médiathèque de Tampouy, PU Ouagadougou © Gret

Un programme laboratoire...

Depuis leur lancement, les Pépinières urbaines ont fonctionné comme un laboratoire d'expérimentation. Les premières générations ont révélé des limites liées à l'articulation avec les grands projets, à la disponibilité du foncier et à l'implication institutionnelle.

Les échanges organisés par le programme d'animation ont incité les acteurs à prendre du recul, à modifier leurs pratiques et à ajuster le dispositif pour les générations suivantes. À Kigali, la Pépinière a testé des aménagements définitifs et des modalités de gestion ; à Monrovia, elle a alimenté les réflexions sur le drainage et les espaces publics ; à Nairobi, elle a participé à des concertations municipales et internationales. La question reste toutefois ouverte : les grands projets intégreront-ils ces enseignements ou les PU resteront-elles périphériques?



Mise en œuvre d'interventions en matière d'espaces de santé publique à Kahawa Soweto, PU Nairobi © Konkuey Design Initiative

...et un équilibre à trouver entre expérimentation et pérennitéeen experimentation and permanence remains to be found

Les Pépinières urbaines ont démontré leur potentiel comme leviers d'apprentissage collectif et catalyseurs de transformation. Elles ont permis de répondre aux besoins, revaloriser l'espace public, ouvrir des marges de participation et expérimenter de nouveaux modèles de gestion, tout en sensibilisant institutions et habitant·es au « faire ensemble ». Leur avenir repose sur un équilibre délicat : consolider l'ancrage institutionnel et la pérennité des aménagements tout en préservant l'expérimentation, le droit à l'erreur et l'innovation citoyenne. Dans des contextes où les gouvernements disposent rarement des moyens nécessaires, renforcer la collaboration avec les maîtrises d'ouvrage et les collectivités locales est une condition indispensable mais ces dernières ne peuvent garantir seules l'entretien et la durabilité des espaces. L'implication active des habitant·es, la reconnaissance de leurs pratiques et de leur capacité à s'organiser, constitue le socle le plus fiable pour ancrer socialement et durablement les aménagements.

Plus qu'un simple outil technique, les Pépinières urbaines ouvrent la voie à un urbanisme du quotidien négocié, partagé et inclusif, où l'innovation réside autant dans les processus collectifs que dans les infrastructures elles-mêmes.



Assemblage d'un kiosque mobile destiné à accueillir des activités communautaires dans le quartier d'Andraisoro PU Antananarivo © Cabanon Vertical



Terrains et tribunes de football aménagés en Côte d'Ivoire, PU Abidjan © Cabanon Vertical





Au Sénégal, que ce soit à Saint-Louis (photo du haut) ou à Dakar (photo du bas), la rue est bien plus qu'un simple passage. Elle est une scène vibrante de la vie économique quotidienne. On s'y arrête pour prendre un café, faire ses courses ou bavarder avec ses voisins, au cœur même de l'effervescence urbaine. Bien que souvent qualifiées d'« informelles » par les autorités, ces pratiques témoignent d'une urbanité singulière, ancrée dans l'adaptabilité, la communauté et la résilience. Elles révèlent comment les villes sénégalaises transforment l'espace public en marchés vivants, mêlant échanges sociaux et nécessité économique. Ici, la rue n'est pas marginale : elle est le cœur de l'expérience urbaine et de l'expression culturelle.