Comprendre & Agir
Partager

CAPITALISATIONS ET EXPERTISES

08

L'USAGE AVANT L'OUVRAGE

Retours d'expériences et évolutions des pépinières urbaines en Afrique

Naïk Lashermes, Charline Rangé, Sarah Lecourt

ÉDITIONS DU GRET

LE GRET

Fondé en 1976, le Gret est une ONG internationale de développement qui agit du terrain au politique pour lutter contre la pauvreté et les inégalités. Ses professionnels interviennent dans près de 30 pays sur une palette de thématiques afin d'apporter des réponses durables et innovantes pour le développement solidaire.

LA COLLECTION « COMPRENDRE, AGIR & PARTAGER »

invite à réfléchir sur les politiques et les pratiques des acteurs du développement et de la solidarité. Elle restitue les résultats de travaux conduits par le Gret et ses partenaires : capitalisations d'expériences, recherches et expertises. À la croisée de retours d'expériences sur des projets ou des terrains spécifiques, et d'apports théoriques en sciences sociales, politiques ou économiques, elle s'adresse aussi bien aux praticiens et décideurs qu'aux étudiants et chercheurs.

Cette collection s'inscrit dans la continuité des publications du Gret « Études et travaux en ligne » et « Coopérer aujourd'hui », téléchargeables sur le site www.gret.org.

L'usage avant l'ouvrage

Retours d'expériences et évolutions des pépinières urbaines en Afrique

Naïk Lashermes
Charline Rangé
Sarah Lecourt

LES AUTRICES

Naïk Lashermes

Naïk Lashermes est architecte-urbaniste et titulaire d'un master en développement international et politiques urbaines obtenu à la London School of Economics. Elle travaille sur les enjeux de logement et de développement urbain, avec un intérêt particulier pour les approches favorisant une fabrique urbaine plus inclusive et plus égalitaire.

Après des expériences en Indonésie, à Djibouti, en Afghanistan et dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, où elle intervient sur l'accès au logement et aux services en contexte humanitaire auprès de populations réfugiées ou déplacées, elle rejoint le Gret en 2020. Elle y accompagne les équipes de terrain sur des programmes d'amélioration de quartiers précaires, d'accès abordable aux services et au logement, ainsi que sur des projets participatifs d'espaces et d'équipements socio-collectifs impliquant fortement les habitants. Elle pilote notamment la pépinière urbaine de Ouagadougou, avant de rejoindre en 2023 le Programme d'animation du réseau des pépinières urbaines (Papu).

Charline Rangé

Charline Rangé est socio-économiste et géographe. Elle a rejoint le Gret en 2019 et en assure aujourd'hui la direction scientifique. Elle accompagne et coordonne des travaux de capitalisation d'expériences, d'évaluation et d'expertise, ainsi que la conception et la mise en œuvre de projets de recherche-action et de projets transdisciplinaires en lien avec l'ensemble des thématiques et des territoires d'intervention du Gret. Ses propres travaux d'expertise et de recherches portent plus particulièrement sur les questions foncières, ainsi que sur les dynamiques d'action collective et d'action publique en contexte de conflit.

Sarah Lecourt

Sarah Lecourt est diplômée de l'ENS Rennes et est titulaire d'un master Ingénierie des services urbains dans les villes en développement de Sciences Po Rennes. Elle s'intéresse aux enjeux de développement urbain, et en particulier aux questions relatives au droit à la ville et à la co-production des villes. De 2020 à 2024, elle a travaillé au Gret Sénégal, où elle a notamment occupé le poste de coordinatrice du programme Pépinières urbaines. Dans les projets qu'elle mène, elle cherche à placer les usagers et les habitants au cœur de la planification, de la conception et de la gestion des villes, en favorisant le dialogue entre les acteurs publics, privés et issus de la société civile. ●

RÉSUMÉ

Cet ouvrage de capitalisation revient sur la mise en œuvre des pépinières urbaines, un dispositif expérimental développé par l'Agence française de développement (AFD) pour renforcer la participation des habitants aux grands projets urbains.

Malgré le tournant participatif engagé dans les politiques urbaines depuis les années 2000, les pratiques demeurent largement marquées par une approche descendante de la planification, fondée sur l'expertise technique et l'application de normes. La prise en compte des besoins et des attentes des populations se réduit souvent à des procédures de concertation standardisées, où la participation des habitants influence peu les décisions finales et où leur capacité d'initiative est largement ignorée. Face aux limites de ces dispositifs, l'AFD a souhaité développer un dispositif capable d'améliorer la pertinence et l'impact social des grands projets urbains qu'elle finance en les articulant plus finement aux usages, aux attentes et aux capacités d'initiative des habitants.

Les pépinières urbaines cherchent ainsi à réconcilier deux dynamiques urbaines habituellement dissociées : d'une part, les processus incrémentaux de production de la ville portés par les habitants et ancrés dans les usages quotidiens, et d'autre part les grandes opérations de planification et de restructuration conduites par les institutions publiques selon des logiques plus descendantes. En renforçant la collaboration entre habitants et autorités publiques, et en développant rapidement des aménagements visibles répondant aux attentes locales, les pépinières cherchent à faciliter l'appropriation des transformations urbaines, à en renforcer l'impact social et à faire reconnaître les usages et les pratiques sociales des habitants comme une ressource pour la conception des projets.

Conçues comme de petits projets insérés dans les grands projets urbains, les pépinières ont plus spécifiquement pour vocation d'expérimenter des formes d'aménagement rapide d'espaces publics ou d'équipements socio-collectifs complémentaires aux infrastructures structurantes réalisées dans les grands projets. Elles cherchent également à produire des enseignements sur les démarches de co-construction et de cogestion afin d'enrichir les approches d'aménagement mises en œuvre dans le cadre des grands projets.

Depuis 2018, treize pépinières ont été implémentées au sein de grands projets soutenus par l'AFD, dans des contextes urbains très contrastés et dans une logique d'apprentissage continu – les enseignements des premières expériences nourrissant l'évolution du

dispositif. La première génération de pépinières a été déployée à Ouagadougou (Burkina Faso), Dakar (Sénégal), Abidjan (Côte d'Ivoire), Tunis, Gabès et Béja (Tunisie) ; la suivante à Antananarivo (Madagascar), Nairobi (Kenya), Kigali (Rwanda) et Monrovia (Libéria) ; la troisième à Douala (Cameroun), Tamale (Ghana) et Bouaké (Côte d'Ivoire), tandis que de nouvelles pépinières sont en préparation dans des villes secondaires de Madagascar et de Tunisie. Les pépinières achevées ont permis de réaliser des aménagements en grande partie conformes aux attentes exprimées par les habitants. Elles ont contribué à requalifier des espaces délaissés ou sous-utilisés en espaces publics fréquentés, à diversifier leurs usages, à soutenir des activités économiques locales et, dans plusieurs contextes, à renforcer le dialogue et la confiance entre habitants et institutions.

Cet ouvrage analyse les compromis et les ajustements auxquels les acteurs des projets ont dû procéder au fil des générations de pépinières. Il dégage un ensemble d'enseignements mettant en évidence les acquis comme les limites de la démarche, et identifie les questions restant encore à résoudre pour concrétiser l'ambition de renforcer la place des habitants dans la conception des interventions publiques de grande ampleur.

UN DISPOSITIF APPRENANT

La mise en perspective des trois générations de pépinières urbaines révèle la trajectoire d'un dispositif apprenant dont l'évolution a été soutenue par le Programme d'animation des pépinières urbaines (Papu), qui a structuré une réflexion transversale et contribué à faire évoluer rapidement le dispositif au sein de l'AFD.

Alors que les premières pépinières exploraient principalement les possibilités offertes par la conception participative et un large champ d'expérimentation en matière d'aménagement, les deuxième et troisième générations ont progressivement renforcé l'articulation stratégique entre les pépinières et les grands projets urbains.

Cette évolution s'est traduite par plusieurs inflexions majeures :

- le passage d'un référentiel centré sur l'urbanisme frugal, tactique et transitoire vers une approche de la participation davantage orientée vers la pertinence et la durabilité des aménagements ;
- le renforcement du rôle des maîtrises d'ouvrage, avec une implication plus précoce des collectivités territoriales dans la gouvernance des projets et une attention accrue portée à la coordination entre niveaux institutionnels ;
- une place croissante accordée au transfert des apprentissages entre pépinières et grands projets, à travers des approches plus explicitement incrémentales, la recherche de réplication des méthodes expérimentées et une meilleure articulation entre les instances de pilotage ;
- enfin, un déplacement progressif du champ de l'expérimentation vers les enjeux de gestion des aménagements.

DES DÉMARCHES DE PROGRAMMATION PARTICIPATIVE ANCRÉES DANS LES RÉALITÉS LOCALES

Dans les grandes opérations urbaines, les usages des espaces sont souvent définis en amont à partir de modèles relativement standardisés qui prennent encore insuffisamment en compte les pratiques réelles et les besoins des futurs usagers. Les expériences des pépinières urbaines ont au contraire démontré l'intérêt de démarches de programmation participative permettant de concevoir des aménagements davantage ancrés dans les réalités locales.

Ces démarches ont dépassé les approches classiques de diagnostic en accordant une place centrale aux expériences vécues par les usagers, aux valeurs associées aux espaces et à la prise en compte des usages existants et futurs. Elles ont permis d'organiser des processus de négociation entre habitants, fondés sur la reconnaissance mutuelle de la légitimité des différents besoins exprimés, tout en leur donnant les informations nécessaires pour participer à des arbitrages éclairés concernant les choix d'aménagements, leurs coûts de gestion et leurs modalités de financement.

Au-delà de la définition des projets, les pépinières ont également réussi à maintenir l'implication des habitants dans des phases habituellement réservées aux professionnels, telles que la traduction concrète des propositions, la conception détaillée ou la réalisation des aménagements. Cette participation a favorisé leur appropriation, contribué aux retombées économiques locales et renforcé l'adéquation des espaces créés avec les attentes exprimées. Les retours d'expérience témoignent ainsi d'une fréquentation élevée et d'une diversité d'usages, confirmant la pertinence d'aménagements conçus à partir des réalités locales.

ORGANISER LA GESTION DES ESPACES PUBLICS ET DES ÉQUIPEMENTS SOCIO-COLLECTIFS

Entre la première et la deuxième génération de pépinières urbaines, la gestion des espaces aménagés est devenue une dimension centrale du dispositif, conditionnant sa pérennité et son impact dans la durée. Cette évolution a conduit les acteurs des pépinières à investir un champ encore peu exploré, celui de la gestion d'espaces publics et socio-collectifs multifonctionnels, caractérisé notamment par l'absence de références stabilisées. Deux grandes familles de dispositifs ont principalement été expérimentées : d'une part, des modèles de cogestion reposant sur des comités associant usagers et institutions publiques, adaptés notamment à partir d'expériences existantes dans la gestion des services essentiels ; d'autre part, des formes de délégation à des acteurs privés ou associatifs.

Les diverses expériences ont montré la nécessité d'intégrer les modalités de gestion dès la conception des projets en anticipant les coûts de fonctionnement, les scénarios de gestion, les sources de financement possibles et les capacités locales. Si les activités économiques développées sur les sites peuvent contribuer à leur équilibre financier, la pérennité des dispositifs repose sur un équilibre entre engagement financier des pouvoirs publics et autonomie des instances gestionnaires.

Le soutien politique et institutionnel des pouvoirs publics est aussi nécessaire pour garantir la vocation publique ou collective des espaces et prévenir les risques d'accaparement. À cet égard, l'implication des collectivités territoriales apparaît déterminante. Responsables de nombreux espaces publics et d'équipements socio-collectifs, elles jouent un rôle essentiel dès les premières phases des projets, notamment pour faciliter l'accès au foncier, valider les aménagements, mobiliser les services techniques compétents et assurer la gestion à long terme. Dans certains contextes, cette implication suppose de composer avec des rapports de pouvoir complexes entre les différents niveaux institutionnels locaux. La qualité du dialogue entre institutions constitue ainsi une condition majeure de réussite.

Les expériences de pépinières montrent en outre que les modèles de gestion ne peuvent être définis entièrement à l'avance. Leur élaboration nécessite donc du temps et de l'accompagnement. Ils se construisent progressivement, à mesure que les usages évoluent, que les difficultés apparaissent et que de nouveaux arbitrages deviennent nécessaires. Ils supposent la négociation de nouvelles formes de coopération entre habitants, collectivités territoriales, administrations publiques et, selon les contextes, acteurs privés ou associatifs. Dans ce processus, les pépiniéristes ont un rôle d'intermédiation fondamental à jouer pour accompagner la construction progressive d'arrangements adaptés aux contextes locaux.

Dans un domaine d'action publique encore peu structuré, les pépinières ont pu jouer un rôle d'innovation institutionnelle en favorisant l'émergence de nouveaux cadres règlementaires, contractuels et organisationnels adaptés aux réalités locales et aux spécificités des espaces publics et des équipements socio-collectifs. Le caractère expérimental du dispositif, conjugué à l'absence de cadres préexistants, a vraisemblablement facilité la disposition des acteurs publics à tester des solutions qui auraient pu rencontrer davantage de résistances dans des cadres institutionnels classiques. La capacité d'innovation du dispositif tient aussi à la pluralité des rôles assurés par les pépiniéristes (médiation institutionnelle et sociale, conception technique, accompagnement de la maîtrise d'œuvre et participation à un réseau international d'apprentissage) qui leur a donné l'agilité nécessaire pour accompagner l'émergence et la consolidation de nouveaux modèles de gestion. Le recul est toutefois insuffisant pour juger de la mise en œuvre effective et de la pérennité des nouveaux dispositifs règlementaires et organisationnels élaborés dans le cadre des pépinières.

NÉGOCIER DES CADRES DE PROJET CONCILIANT SOUTIEN INSTITUTIONNEL ET LIBERTÉ D'EXPÉRIMENTATION

Le repositionnement des pépinières urbaines comme pilotes des grands projets a permis de renforcer l'implication des pouvoirs publics dans les démarches incrémentales d'aménagement, depuis la conception jusqu'à la gestion des équipements. Cette meilleure articulation institutionnelle facilite la transposition et la prolongation des approches expérimentées à une échelle plus large, ouvrant ainsi des perspectives nouvelles pour

mieux reconnaître et soutenir la place des habitants dans la production urbaine. En se rapprochant des logiques des grands projets urbains, les pépinières voient toutefois se réduire progressivement une partie de la capacité d'expérimentation et d'initiative initialement laissée aux habitants.

La réconciliation entre deux modes de production urbaine habituellement dissociés – d'une part, les démarches planifiées et structurées des grands projets et, d'autre part, les processus plus progressifs et situés portés par les habitants – implique nécessairement des compromis. L'objectif est de préserver une capacité d'influence significative des futurs usagers sur la définition des projets afin qu'ils puissent se reconnaître dans les espaces produits.

La recherche de cet équilibre, par nature fragile, constitue l'un des défis permanents des pépinières urbaines et doit demeurer au cœur de la réflexion des acteurs impliqués. Il est étroitement dépendant des contextes, et notamment des relations entre habitants, société civile, acteurs économiques, collectivités territoriales et État. L'un des principaux enjeux consiste dès lors à définir, dès la conception du projet, les transformations que la pépinière peut raisonnablement engager, tant sur le plan des aménagements que sur celui de la gouvernance territoriale. Cela suppose une compréhension fine des rapports d'acteurs, des intérêts en présence et des ressources mobilisables, afin d'élaborer un cadre de projet susceptible de rendre ces transformations possibles.

IDENTIFIER ET SÉCURISER DU FONCIER POUR LES ESPACES PUBLICS ET LES ÉQUIPEMENTS SOCIO-COLLECTIFS

Les expériences des pépinières ont confirmé le poids de la question foncière dans la réalisation d'espaces publics et d'équipements socio-collectifs. Dans des contextes où le foncier disponible est rare et où les arbitrages privilégient souvent des usages plus rentables que les fonctions collectives, les pépiniéristes ont dû explorer des alternatives : valorisation d'espaces existants accueillant déjà des services publics ou collectifs, valorisation de foncier résiduel ou encore mobilisation de terrains privés, malgré les enjeux que ces options soulèvent en matière d'accessibilité, de pérennité et de maintien d'un usage collectif. Si les deuxième et troisième générations de pépinières ont privilégié les aménagements pérennes, l'expérience montre par ailleurs que les dispositifs présentés comme temporaires ou démontables restent une solution de compromis lorsque les autorités hésitent à engager durablement du foncier.

La pérennité des espaces aménagés par les pépinières suppose un engagement accru des pouvoirs publics pour protéger les espaces publics et les équipements socio-collectifs face aux pressions liées à la densification urbaine, aux opérations immobilières et aux différentes dynamiques de privatisation. Dans plusieurs contextes, l'expérience des pépinières a permis aux autorités publiques de prendre conscience du capital politique que représentent ces initiatives, notamment dans l'amélioration des relations avec les habitants, ce qui constitue un levier important pour favoriser la préservation des espaces publics.

LE TRANSFERT DES APPRENTISSAGES ET L'INSTITUTIONNALISATION DES PRATIQUES

L'ambition des pépinières est de jouer le rôle de véritables laboratoires d'expérimentation pour les grands projets : tester localement de nouvelles approches, les ajuster puis favoriser leur intégration à une échelle plus large. Cette dynamique suppose toutefois que les maîtrises d'ouvrage et les équipes des grands projets soient en mesure d'apprendre de ces expérimentations et d'adapter des processus d'aménagement souvent fortement standardisés. La mise en place d'interfaces entre pépinières et grands projets constitue ainsi une condition essentielle pour favoriser le transfert des pratiques, mais il reste encore difficile d'évaluer dans quelle mesure elle permettra effectivement d'infléchir durablement les méthodes d'intervention des institutions et des bailleurs.

Par ailleurs, si les pépinières ont démontré leur potentiel en matière d'innovation institutionnelle, leur portée transformatrice demeure limitée par leur durée d'intervention relativement courte et par leur inscription dans des cadres de maîtrise d'ouvrage souvent contraints. Elles ne suffisent pas, à elles seules, à faire évoluer en profondeur les référentiels de l'action publique urbaine, notamment dans des contextes où les espaces de participation démocratique peuvent être fragilisés. La consolidation de ces transformations nécessiterait des dispositifs plus systémiques, capables d'accompagner dans la durée l'évolution des pratiques et de favoriser l'émergence de cadres d'intervention urbains plus souples et plus ouverts à l'expérimentation.

QUELLE TRANSFÉRABILITÉ DU MODÈLE ?

L'expérience des pépinières urbaines montre qu'il est possible de conduire des démarches participatives capables d'aboutir à des réalisations concrètes, visibles et rapidement appropriables par les habitants. Leur force repose notamment sur un cadre d'intervention clair, fondé sur la transparence, la redevabilité et la confiance entre habitants et institutions.

La principale originalité du dispositif réside moins dans les outils mobilisés que dans sa capacité d'adaptation. Sa souplesse et son approche sur mesure permettent de créer des marges de manœuvre dans des contextes institutionnels, politiques ou techniques parfois contraints, en favorisant de nouvelles formes de coopération entre citoyens et institutions, mais aussi entre acteurs institutionnels eux-mêmes.

La question de la transférabilité ne porte donc pas tant sur la reproduction à l'identique du modèle que sur la diffusion de ses principes d'action : créer des espaces d'expérimentation à petite échelle, articuler des projets pilotes avec des opérations structurantes, développer des démarches de co-construction et d'apprentissage progressif, et construire par itérations des arrangements institutionnels susceptibles d'être pérennisés et répliqués. Ces principes peuvent dépasser le champ de l'aménagement urbain et trouver des applications dans d'autres secteurs confrontés à des enjeux similaires de coopération, d'adaptation et de transformation des pratiques, comme les services essentiels, le développement rural ou la transition écologique.

Sommaire

Les autrices 3

Résumé 5

Sigles et acronymes 15

INTRODUCTION 17

PARTIE 1. GOUVERNANCE URBAINE ET AMBITION PARTICIPATIVE DES PÉPINIÈRES URBAINES 21

La gouvernance urbaine, entre logique planificatrice et processus négociés 21

Politiques urbaines et inégalités socio-spatiales 21

« L'informalité » et la construction incrémentale de la ville 24

La participation dans les pépinières urbaines : objectifs et inspirations initiales 26

La participation pour répondre aux enjeux de pertinence et d'appropriation des grands projets urbains 26

Le référentiel de l'urbanisme tactique et transitoire 28

PARTIE 2. DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE : UN DISPOSITIF PLURIEL ET APPRENANT 31

Les parties prenantes des pépinières urbaines 31

La maîtrise d'ouvrage et les collectivités territoriales 32

Les habitants 33

L'AFD (en tant que bailleur) 34

Le « pépiniériste » 35

Un déploiement progressif et un dispositif apprenant 37

Trois générations de pépinières 37

L'articulation entre pépinière et grand projet 39

La première génération de pépinières, inspirée de l'urbanisme tactique et transitoire **41**
Ouagadougou au Burkina Faso (pépinière de préfiguration) 41
Grand Tunis, Gabès et Béja en Tunisie (pépinières de complémentarité) 43
Abidjan en Côte d'Ivoire (pépinière de complémentarité) 44
Dakar au Sénégal (pépinière de complémentarité) 46

Enseignements et ajustements du dispositif **48**
L'abandon du frugal et du temporaire 48
Des pépinières plus clairement au service des grands projets 51
Une attention plus poussée apportée à la gestion 56
Le renforcement du rôle des maîtrises d'ouvrage 56

La seconde génération de pépinières, dispositifs pilotes des grands projets **57**
Kigali au Rwanda (pépinière de préfiguration et de complémentarité) 57
Nairobi au Kenya (pépinière de préfiguration et de complémentarité) 59
Monrovia au Libéria (pépinière de préfiguration) 61
Antananarivo à Madagascar (pépinière de préfiguration et de complémentarité) 62

PARTIE 3. LES AMÉNAGEMENTS DES ESPACES PUBLICS ENTRE EXPÉRIMENTATION PONCTUELLE ET TRANSFORMATION DURABLE DES QUARTIERS **67**

Construire et concrétiser des propositions d'aménagement avec les habitants **67**
Les grandes étapes de la démarche des pépinières 68
Le diagnostic participatif : observer et libérer la parole 71
La co-conception : accompagner la construction de compromis 76
Étendre la participation à la conception détaillée et à la construction 77

Des aménagements victimes de leur succès **84**
Des aménagements qui transforment positivement les espaces 84

Des épreuves révélatrices des tensions structurelles de la gouvernance urbaine **102**
Les ambiguïtés autour de l'ambition participative 102
À la recherche de foncier disponible pour les espaces publics 106
Le temporaire, une solution de compromis ? 109
Les limites du « pérenne » dans des espaces sous-équipés 110

PARTIE 4. ORGANISER LA GESTION PARTAGÉE DES ESPACES AMÉNAGÉS 113

Des expériences contrastées en matière de gestion 113
Expliquer la diversité de modèles de gestion expérimentés 113
Ouagadougou, cogestion et gestion directe 115
Abidjan, une gestion par les habitants et des pouvoirs publics en retrait 116
Dakar, des Coges qui s'essoufflent 117
Tunisie, expérimenter la cogestion dans des contextes où elle est inconnue 118
Kigali, Nairobi et Monrovia, la gestion déléguée au privé 119

La négociation et la formalisation des règles entre habitants et pouvoirs publics 121
Les enjeux de la définition d'un modèle pérenne de gestion 121
Accompagner la mise en place d'un comité en capacité de concilier différents intérêts 122
Définir le modèle de financement en fonction des revenus générés sur les sites 126
Les pépinières urbaines, outils d'innovation institutionnelle 127
Trouver un équilibre entre les prérogatives des habitants et l'engagement des pouvoirs publics 129

CONCLUSION 135

Bibliographie 145

SIGLES ET ACRONYMES

ADEU	Agence de développement économique urbain
AFD	Agence française de développement
AMGT	Agence municipale des grands travaux
APIX	Agence nationale chargée de la promotion de l'investissement et des grands travaux
BRT	Bus rapid transit
CETUD	Conseil exécutif des transports urbains durables
COGES	Comité de gestion
IRD	Institut de recherche pour le développement
KISIP 2	Kenya Informal Settlements Improvement Project, phase 2 (Projet d'amélioration des quartiers informels kenyans, phase 2)
KISUP	Kigali Informal Settlement Upgrading Project (Projet d'amélioration des quartiers informels de Kigali)
MCLU	ministère de la Construction, du Logement et de l'Urbanisme
MIDP	Monrovia Integrated Development Project (Projet de développement intégré de Monrovia)
PAPU	Programme d'animation des pépinières urbaines
PAQRA	Projet d'aménagement des quartiers restructurés d'Abidjan
PDDO 2	Projet de développement durable de Ouagadougou, phase 2
PRIQH	Programme de réhabilitation et d'intégration des quartiers d'habitation
PUA	Pépinière urbaine d'Abidjan
PUAA	Pépinière urbaine d'Antananarivo
PUD	Pépinière urbaine de Dakar
PUK	Pépinière urbaine de Kigali
PUM	Pépinière urbaine de Monrovia
PUN	Pépinière urbaine de Nairobi
PUO	Pépinière urbaine de Ouagadougou
PUT	Pépinière urbaine de Tunisie
SDHUD	State Department for Housing and Urban Development (Département d'État pour le logement et le développement urbain)
TER	Train express régional

Introduction

Les villes africaines sont très largement façonnées par des dynamiques ascendantes, souvent dites « informelles[1] », d'utilisation et d'aménagement de l'espace. De larges quartiers sont développés de manière progressive en fonction des ressources disponibles et au gré des opportunités économiques et politiques, directement par les habitants et les acteurs économiques locaux et de façon plus ou moins négociée avec les pouvoirs publics, en général sans planification préalable. Malgré l'ampleur du phénomène, ce mode de production de la ville est peu reconnu par les institutions publiques, qui se tournent davantage vers des approches de planification laissant peu de place aux visions des habitants. Les grands projets de modernisation urbaine restent ainsi le plus souvent conçus et mis en œuvre en parallèle ou en remplacement des usages existants et des dynamiques ascendantes, tout en excluant leurs acteurs.

En 2018, l'Agence française de développement (AFD) a initié une démarche expérimentale, les « pépinières urbaines », afin de donner davantage de place aux habitants dans les grands projets urbains qu'elle finance. Petits projets insérés dans les grands projets urbains, les pépinières urbaines cherchaient à répondre à deux grands enjeux opérationnels rencontrés par ce bailleur et ses partenaires :

- **le besoin de développer rapidement des aménagements visibles** répondant aux attentes des habitants et facilitant dans le même temps l'appropriation et l'acceptation des grandes opérations de restructuration urbaine, plus lentes, auxquelles ils étaient rattachés ;
- **le souhait d'expérimenter de nouvelles manières plus participatives d'aménager la ville** en partant des usages et des pratiques des habitants, souvent ignorés par les grands projets menés par les autorités publiques.

En huit ans, le dispositif a été mis en œuvre et décliné au sein de douze grands projets soutenus par l'AFD, au fil de trois générations de pépinières. Celles dites de première génération sont aujourd'hui clôturées (Ouagadougou, Dakar, Abidjan et les pépinières de Tunisie) ; celles de seconde génération sont toujours en cours (Antananarivo, Nairobi, Kigali, Monrovia), et celles de troisième génération sont en phase de lancement (Douala, Tamale, Bouaké) ou de préparation (dans les villes secondaires de Madagascar et de

1. Voir dans la partie 1 la discussion de l'emploi du terme informel.

Tunisie – différentes de celles de la première génération). S'ajoute à cela un programme inspiré des pépinières urbaines dans les villes secondaires du Kenya.

En cohérence avec la dimension expérimentale du dispositif, le déploiement des pépinières urbaines s'est fait dans le cadre d'une démarche apprenante cherchant à faciliter les ajustements au cours de l'action ainsi que d'une génération de pépinière à l'autre. Le programme d'animation des pépinières urbaines (Papu) a ainsi été mis en place dans ce but par un consortium composé du Gret, d'UrbaMonde, d'UrbaSen[2] et de Cabanon Vertical : pensé comme un outil transversal d'appui technique destiné à l'AFD, aux maîtrises d'ouvrage et aux équipes de mise en œuvre, il est également un outil de mise en réseau, d'échanges entre pairs et de capitalisation. En sus, une évaluation externe a par ailleurs été commandée par l'AFD auprès de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) sur la première génération de pépinières.

Concrètement, les pépinières urbaines consistent en l'aménagement d'espaces publics à usages variés – récréatifs, sportifs, culturels, sociaux, économiques – ou en le développement d'équipements socio-collectifs (salle communautaire, toilettes, laverie, magasin, centre Internet, bibliothèque, etc.) en complément des aménagements structurants (voiries, réseaux d'eau et d'électricité, drains et, dans une moindre mesure, logements) réalisés dans le cadre des grands projets urbains. En ciblant ce type d'espaces et d'équipements, l'enjeu pour l'AFD et les maîtrises d'ouvrage est de renforcer l'impact social des grands projets en répondant à des besoins socio-collectifs pas toujours couverts par des projets souvent centrés sur les infrastructures. Ces espaces peuvent également favoriser les rencontres et les solidarités, soutenir des activités économiques, proposer des services de proximité (autres que les services essentiels comme l'eau potable, l'assainissement, la santé et l'éducation, souvent apportés dans les grands projets) à des tarifs accessibles au plus grand nombre, ou expérimenter des solutions face aux défis climatiques. Il s'agit également de favoriser la préservation d'espaces végétalisés, véritables respirations urbaines dont la pandémie de Covid-19 a montré combien ils renforçaient la résilience des habitants face aux crises.

Les pépinières achevées à ce jour ont permis de mettre en place des aménagements très proches des demandes exprimées par les habitants et ont rencontré un franc succès. Ces projets expérimentaux ont souvent contribué à requalifier des espaces délaissés ou sous-utilisés en espaces publics fréquentés, à valoriser et à diversifier les usages sur ces espaces, et à générer parfois des retombées économiques pour les petits opérateurs locaux. Ils ont également pu, par endroit, contribuer à renforcer le dialogue et la confiance au sein des quartiers, mais aussi entre acteurs institutionnels et habitants, en facilitant la reconnaissance de certains usages et dynamiques existantes et en leur faisant une place dans les grandes transformations affectant les quartiers.

Le terme de « pépinière urbaine » puise dans le vocabulaire horticole pour désigner des projets envisagés comme des espaces d'expérimentation où sont semées et cultivées les prémices de nouvelles méthodes de fabrication et de gestion urbaines, que l'on espère voir grandir et fructifier. Les pépinières urbaines tentent ainsi de tester, de

2. À noter que l'ONG UrbaSen n'est plus impliquée dans la phase 2 du Papu.

rendre visibles et de défendre d'autres manières de produire la ville, plus proches des dynamiques ascendantes et progressives portées par les habitants. Les démarches mises en œuvre dans ce cadre s'inspirent des expériences alternatives de l'urbanisme tactique et transitoire. Ces dernières consistent à impulser des dynamiques d'utilisation de l'espace *via* des actions rapides et peu coûteuses portées par les habitants dans le but de préfigurer de possibles évolutions à long terme. L'enjeu est aussi politique : il consiste à transformer les relations entre les acteurs de la ville dans le sens d'une plus grande reconnaissance du rôle des habitants. Dans le cadre des pépinières urbaines, la démarche s'appuie sur la co-conception, la co-construction et la cogestion des aménagements avec les habitants, ainsi que sur le soutien à des initiatives d'animation des sites dans l'idée que celles-ci favorisent leur appropriation et leur attractivité sur le long terme. Une telle vision du rôle des habitants est, dans les faits, assez éloignée des acceptions plus classiques dans lesquelles la participation est envisagée avant tout comme un instrument au service de la conduite des interventions, qu'il s'agisse des visions des maîtrises d'ouvrage ou des cadres institutionnels des projets.

Ce document cherche à rendre compte des tensions auxquelles est confronté un dispositif comme celui des pépinières urbaines, qui ambitionne d'insérer des petits projets expérimentaux inspirés de l'urbanisme tactique dans les cadres normés des grands projets urbains. Il restitue les compromis qui ont été négociés et les ajustements qui ont été opérés vis-à-vis du cadre initial pour concrétiser l'idée d'un urbanisme plus proche des habitants dans le cadre d'une intervention publique à grande échelle. Ces évolutions ont conduit notamment à redéfinir la logique d'intervention des pépinières urbaines, en passant d'une perspective d'urbanisme tactique et transitoire à une approche davantage centrée sur l'urbanisme participatif, faisant de ces dispositifs des « pilotes » au sein des grands projets. L'analyse met ainsi en évidence les acquis de la démarche autant que ses limites, avec le souci de donner à voir le caractère fortement contextualisé de sa mise en œuvre. Sur la base des différents retours d'expérience, elle tire également des enseignements issus de l'analyse transversale ainsi que des éléments de plaidoyer pour une meilleure prise en compte des usagers dans les projets urbains.

Cet ouvrage s'appuie principalement sur l'expérience de la première génération de pépinières en Tunisie, à Ouagadougou (Burkina Faso), à Abidjan (Côte d'Ivoire) et à Dakar (Sénégal), les seules à être terminées à ce jour. Il donne également à voir les réflexions passées et en cours sur la deuxième et la troisième générations de pépinières urbaines, témoignant ainsi du caractère apprenant du dispositif. L'analyse transversale repose sur un large ensemble de matériaux : les rapports annuels produits par les différentes équipes de mise en œuvre des pépinières, les travaux de capitalisation réalisés sur les pépinières de Dakar et de Ouagadougou, le rapport de suivi-évaluation conduit par l'Institut de recherche pour le développement (IRD) sur la première génération de pépinières, les rapports de mission d'identification ou d'appui technique rédigés dans le cadre du Papu, ainsi que les comptes rendus des réunions et des séminaires du réseau de pépinières organisés par le programme d'animation. Elle s'appuie également sur de nombreuses discussions menées entre les membres du Papu et l'AFD. Enfin, une trentaine d'entretiens ont été conduits avec des personnes-ressources (équipes de mise en œuvre, maîtrises d'ouvrage et AFD). ●

Gouvernance urbaine et ambition participative des pépinières urbaines

Les villes africaines se caractérisent par une forte différenciation spatiale entre des quartiers centraux relativement bien équipés et des périphéries souvent sous-équipées. Longtemps conçues selon une approche descendante, les politiques urbaines ont connu en Afrique un tournant participatif à partir des années 2000-2010. Celui-ci demeure toutefois largement partiel et inachevé, et les approches continuent de reposer sur des logiques planificatrices pensées « d'en haut ». Elles méconnaissent ainsi les pratiques et les usages des habitants, qui participent pourtant à construire matériellement, économiquement et socialement la ville, et avec lesquels les pouvoirs publics composent en réalité au quotidien.

Les politiques urbaines ont connu en Afrique un tournant participatif à partir des années 2000-2010, partiel et inachevé.

Partant du constat des limites des approches participatives classiques, les pépinières urbaines ont ainsi cherché à ouvrir un espace pour expérimenter d'autres manières de concevoir et d'aménager les espaces publics, en replaçant au centre de la démarche les habitants et leurs usages. L'urbanisme tactique et transitoire, initialement fondé sur une conception politique de la participation, a d'abord été mobilisé comme une référence d'urbanisme participatif à expérimenter afin de faire évoluer les grands projets auxquels les pépinières étaient associées.

LA GOUVERNANCE URBAINE, ENTRE LOGIQUE PLANIFICATRICE ET PROCESSUS NÉGOCIÉS

Politiques urbaines et inégalités socio-spatiales

Les politiques urbaines en Afrique empruntent aujourd'hui à plusieurs modèles. Issus de visions radicalement différentes souvent marquées par l'histoire coloniale, ces derniers poursuivent un même objectif : développer et moderniser les villes. Bien que leurs limites soient largement reconnues et documentées, ils restent dominants dans les pratiques

des principaux acteurs urbains : États, administrations sectorielles, grands opérateurs et entreprises d'aménagement ou de construction, souvent appuyés par les bailleurs internationaux et les bureaux d'études techniques.

Le premier modèle, celui de la **ville moderne et planifiée**, est directement issu de l'héritage colonial. À l'époque coloniale, la ville est pensée comme un espace segmenté, opposant des quartiers modernes et aménagés, destinés aux colons et aux élites, à des espaces marginalisés, souvent sous-équipés, où logent les populations locales. Cette différenciation spatiale jette les bases d'une urbanisation duale dans laquelle les quartiers considérés comme « formels » sont ceux reconnus et planifiés par l'administration, tandis que les autres, issus d'une occupation non encadrée, sont relégués au statut de « quartiers informels[1] ».

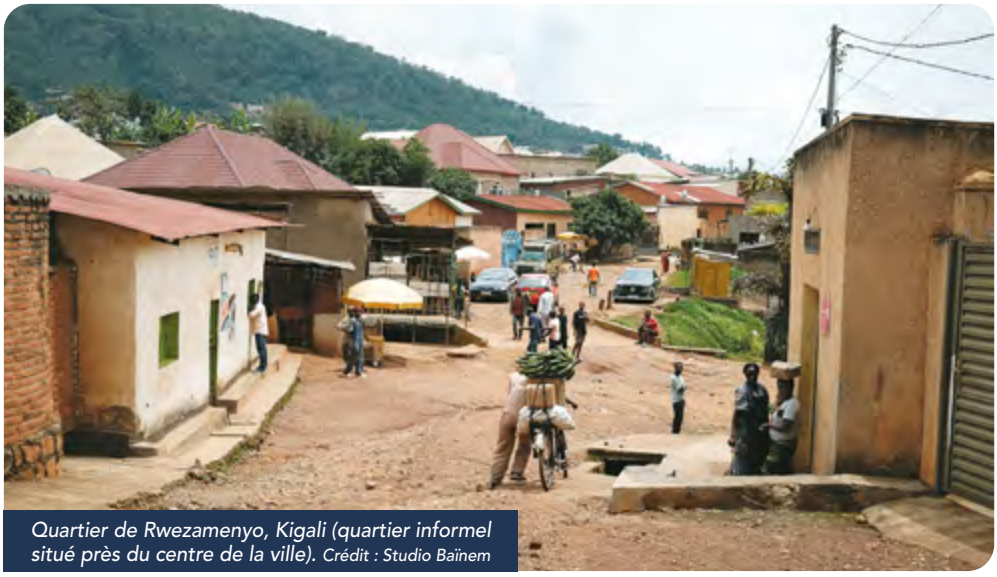
Après les indépendances, cette approche n'est pas fondamentalement remise en question. Les modèles européens et nord-américains inspirent les États africains, qui s'emparent des visions de villes modernes et planifiées centrées autour de grands équipements et de quartiers résidentiels « modèles ». Cependant, ces projets ne tiennent pas suffisamment compte de l'urbanisation rapide issue de l'exode rural ni des besoins croissants des classes populaires qui, faute d'alternatives accessibles, continuent de s'installer informellement dans les périphéries. Cette situation ancre durablement l'opposition entre quartiers formels et informels, ces derniers devenant, pour les décideurs et les techniciens, une anomalie à éradiquer plutôt qu'une dynamique urbaine légitime[2]. Dans les quartiers dits « informels », faute de documents de planification adéquats ou de maîtrise foncière, les autorités disposent de moyens réduits et d'une autonomie limitée pour répondre efficacement aux besoins de la population.

Le deuxième modèle est celui de la **ville néo-libérale**. À partir des années quatre-vingt-dix, sous l'influence des bailleurs internationaux (Banque mondiale, Fonds monétaire international – FMI –, agences de coopération), l'urbanisme africain intègre progressivement les logiques néo-libérales dans lesquelles les politiques urbaines sont guidées par des principes de rentabilité et d'attractivité économique. Dans ce cadre, les grands projets urbains financés par l'aide internationale cherchent à moderniser les villes africaines en encourageant des investissements privés massifs, la promotion de zones économiques spéciales et le développement de mégaprojets urbains[3].

Ces projets continuent d'exclure les classes populaires et ne cherchent pas à intégrer les quartiers précaires.

Toutefois, ces projets continuent d'exclure les classes populaires et ne cherchent pas à intégrer les quartiers précaires, c'est-à-dire des espaces caractérisés par des conditions de vie variables, mais souvent dégradées – habitat de mauvaise qualité, accès limité aux services de base, vulnérabilités sociales, économiques et environnementales. Les quartiers précaires sont souvent aussi « informels », au sens où les constructions ne respectent pas les règles d'urbanisme et

1. Ese A., Ese K. (2020) ; Lindell I. (2008).
2. Förster T., Ammann C. (2018).
3. Watson V., de Satgé R. (2018).



Quartier de Rwezamenyo, Kigali (quartier informel situé près du centre de la ville). Crédit : Studio Baïnem

ne donnent pas lieu à la délivrance de titres de propriété. Dans les politiques urbaines de type néo-libéral, les quartiers précaires sont souvent considérés comme un frein au développement économique et à l'image de modernité qu'elles cherchent à promouvoir. Ils font ainsi l'objet de nombreuses opérations de « requalification urbaine » qui conduisent à l'éviction physique ou économique de leurs habitants au profit de la construction de grands ensembles résidentiels et commerciaux destinés aux classes moyennes émergentes et aux investisseurs étrangers.

Fondée sur une vision marchande et compétitive de la ville, cette approche contribue à renforcer les inégalités spatiales en marginalisant encore davantage les classes populaires, souvent reléguées dans les zones périphériques sous-équipées, qu'il s'agisse des réseaux routiers, des services publics, des transports en commun, ou encore d'équipements sanitaires et éducatifs. Les habitants doivent ainsi se déplacer quotidiennement vers les centres pour accéder à l'emploi et aux services essentiels. Ces migrations pendulaires massives engendrent un engorgement chronique des infrastructures de transport et une pollution accrue, aggravés par l'absence d'alternatives au transport routier et le sous-dimensionnement des voies.

À partir des années 2000, les critiques concernant le caractère excluant de ces grands projets se multiplient. Un troisième modèle de **ville durable et inclusive** se diffuse alors, défendu par les institutions internationales et les gouvernements africains sous l'égide d'ONU-Habitat et des grandes conférences internationales sur le développement urbain. Ce modèle soutient des modes de gouvernance[4] plus ouverts et qui accordent, aux côtés

4. On entend ici par gouvernance l'ensemble des mécanismes, des processus et des pratiques par lesquels des acteurs, qu'ils soient publics, privés ou issus de la société civile, interagissent pour prendre des décisions et gérer les affaires collectives.

des acteurs classiques que sont les États et les grandes entreprises, une place aux collectivités territoriales décentralisées et à la société civile. En théorie, il promeut également la mixité sociale, la participation citoyenne et la durabilité environnementale, avec des engagements en faveur d'une ville plus verte où les quartiers sont mieux connectés aux réseaux structurants (transport, eau, drainage, wifi, etc.) et l'accès aux services plus équitable[5]. Les interventions d'amélioration des quartiers précaires se font davantage *in situ*, avec une pression forte exercée par les bailleurs auprès des États pour limiter les impacts sociaux et environnementaux négatifs.

Ce tournant participatif peine toutefois à se concrétiser dans la pratique, et les politiques urbaines restent fortement marquées par une approche descendante. La planification urbaine demeure dans une large mesure pensée selon une logique technocratique fondée sur l'expertise technique et l'application de normes. Elle intervient de manière sectorielle (environnement, transports, logement, etc.) et envisage les territoires urbains comme une juxtaposition de composantes distinctes. Cette approche néglige la dimension politique de la gouvernance urbaine et échoue à gérer les tensions générées par des intérêts divergents autour de la gestion des ressources, de l'accès au foncier et aux services[6]. La prise en compte des besoins et des attentes des populations locales devient souvent une procédure standardisée dans laquelle la participation des habitants se limite à des consultations sans impact réel sur les décisions finales[7].

La prise en compte des besoins et des attentes des populations locales devient souvent une procédure sans impact réel sur les décisions finales.

« L'informalité » et la construction incrémentale de la ville

Les villes africaines sont souvent automatiquement associées à l'idée d'informalité[8]. Ce concept est depuis longtemps mobilisé pour qualifier les pratiques des habitants qui se font en dehors du cadre institutionnel. Il est généralement associé à un déficit de règles, de droits fonciers ou de régulation, et renvoie souvent à des formes d'urbanisation perçues comme illégales, désorganisées ou précaires. Ce concept demande à être explicité. Il tend en effet à figer des dynamiques urbaines complexes dans des catégories dichotomiques – formel/informel, légal/illégal – et peine à saisir la réalité des pratiques et des modes de gouvernance locale.

Les quartiers dits « informels » sont en réalité moins des espaces en dehors de la loi que des territoires où coexistent plusieurs logiques normatives, articulant des éléments du droit étatique, des normes communautaires, des stratégies individuelles ou encore des règles coutumières. Plus largement, l'informalité ne renvoie pas à une simple absence de règles, mais plutôt à une production de normes alternatives qui s'adaptent aux contraintes locales et aux ressources disponibles. Elle peut même être tolérée, voire instrumentalisée par les pouvoirs publics, comme en témoignent les nombreuses situations où des constructions

5. Quentin A., Guinard P., Mercurol Q. (2014).
6. Datu K., Lashermes N. (2014).
7. Deboulet A. (dir.) (2016).
8. Steck J.-F. *et al.* (2013).

non autorisées sont régularisées *a posteriori*, ou encore des situations où l'attribution d'une autorisation d'occupation privée du foncier public est utilisée comme un outil de contrôle politique.

L'informalité ne renvoie pas à une absence de règles, mais à une production de normes alternatives qui s'adaptent aux contraintes locales et aux ressources disponibles.

Dans ce contexte, les espaces libres sont rapidement grignotés par la densification de l'habitat. Les espaces ouverts, collectifs et récréatifs sont ainsi peu présents, de même que les espaces non bâtis et végétalisés. Cette situation a une conséquence très concrète : le foncier public « disponible » pour les opérations de développement urbain est souvent rare dans les villes africaines, occupé dans les faits par des constructions (habitats, entreprises et commerces, bâtiments religieux, etc.) inégalement reconnues par les pouvoirs publics, mais souvent légitimes car ancrées dans les pratiques sociales. Dans ce contexte, les opérations de déplacements forcés deviennent pour les États un instrument de gestion de la tension entre, d'un côté, la reconnaissance de fait des activités informelles et, de l'autre, des projets d'aménagement qui contribuent à les marginaliser.

Plus largement, le flou normatif qui préside à « l'informalité » ne constitue pas un dysfonctionnement, mais un mode de fonctionnement, une manière de gérer la ville par la négociation et la contingence plutôt que par la planification rigide[9]. L'État n'y est ni totalement absent ni pleinement présent : il agit de manière discontinue et négociée avec d'autres acteurs – chefs coutumiers, autorités religieuses, leaders communautaires, entrepreneurs privés, etc.[10] Le commerce de rue en est une bonne illustration. Activité informelle par excellence, il se situe dans la pratique dans une « zone grise[11] » où la frontière entre ce qui est légal et illégal est floue et mouvante, redéfinie au gré des rapports de force, des politiques publiques ou des opportunités économiques[12]. Les pouvoirs publics peuvent autant tolérer, et même encourager et taxer ces pratiques, que les réprimer et expulser les vendeurs, notamment lorsqu'il s'agit de « libérer l'espace » pour des projets de modernisation d'inspiration néo-libérale. Le commerce de rue incarne ainsi les contradictions des politiques urbaines, à la fois désormais largement reconnu par les institutions internationales et les gouvernements pour son rôle économique et social, et pour autant première victime des opérations de modernisation urbaine.

Les pratiques qui se situent en marge des cadres institutionnels illustrent les capacités d'agir des habitants.

Les pratiques qui se situent en marge des cadres institutionnels illustrent les capacités d'agir des habitants, qui développent des stratégies de logement, de mobilité, de gestion des déchets ou d'accès à l'eau selon des logiques cohérentes avec leur environnement social et économique. Qualifier ces pratiques d'informelles tend à occulter leur complexité, leur légitimité locale et leur

9. Roy A. (2005).
10. Förster T., Ammann C. (2018).
11. Förster T., Ammann C. (2018).
12. Steck J.-F. *et al.* (2013).

rôle structurant dans le développement urbain. Cela masque également la manière dont les pouvoirs publics s'appuient, dans la pratique, sur ces dynamiques dans la gouvernance au quotidien, sans pour autant les reconnaître dans les politiques publiques.

Prendre au sérieux les pratiques dites « informelles » dans le développement urbain suppose de s'intéresser à leur logique. Celle-ci relève en l'occurrence d'une logique incrémentale, c'est-à-dire qu'elle s'effectue progressivement, en fonction des ressources disponibles, des opportunités économiques et des arrangements sociaux locaux. Les quartiers se développent ainsi souvent par étapes, avec des infrastructures et des équipements qui s'améliorent au fil du temps selon les moyens des habitants et des ressources issues de négociations avec les acteurs publics ou privés. Dans cette perspective, la ville n'est plus tant un espace planifié et produit de manière univoque qu'un champ de négociations et d'expérimentations permanentes entre acteurs, normes et usages. C'est ainsi que nous employons le terme « informel » dans cet ouvrage.

La ville n'est plus tant un espace planifié qu'un champ de négociations et d'expérimentations permanentes entre acteurs, normes et usages.

LA PARTICIPATION DANS LES PÉPINIÈRES URBAINES : OBJECTIFS ET INSPIRATIONS INITIALES

La participation pour répondre aux enjeux de pertinence et d'appropriation des grands projets urbains

L'AFD finance des projets urbains transformateurs à grande échelle qui cherchent à répondre à des enjeux majeurs comme l'expansion démographique, les inégalités socio-spatiales, les défis environnementaux et le déficit d'infrastructures. S'inscrivant dans le modèle participatif des politiques urbaines, ces projets en reproduisent toutefois certaines limites bien connues, notamment des approches relativement standardisées de la participation qui laissent dans la pratique peu de place à une réelle influence des habitants sur les décisions.

Souvent difficilement appropriés par les habitants, ces projets butent concrètement sur trois grands types de problèmes[13] :

- **les équipements et les infrastructures sont sous-utilisés,** car ils ne correspondent pas aux réels besoins des habitants ou bien se dégradent rapidement ;
- **les grands projets mettent du temps à se concrétiser sur le terrain,** créant un décalage avec l'urgence ressentie par les habitants en matière d'accès aux services publics ;
- dans le laps de temps qui sépare le lancement des projets et la réalisation des aménagements, **les espaces identifiés pour accueillir les ouvrages sont fréquemment réoccupés par les habitants.**

13. AFD (2018).

L'AFD a souhaité développer un dispositif innovant et l'articuler aux grands projets qu'elle finance.

Face aux limites de ses outils classiques de concertation entre pouvoirs publics et habitants, l'AFD a souhaité développer un dispositif innovant – les pépinières urbaines – et l'articuler aux grands projets qu'elle finance afin de répondre à ces trois enjeux opérationnels et favoriser l'appropriation des grandes transformations urbaines par les habitants. Initialement conçues comme un « dispositif participatif [ayant] pour but de permettre aux résidents, usagers et à la société civile d'inventer et de tester, en partenariat avec les autorités locales, des projets urbains temporaires et/ou évolutifs ayant un impact social, culturel et environnemental[14] », les pépinières urbaines ont pour fonction de permettre d'expérimenter des modèles d'aménagement rapide d'espaces publics ou d'équipements socio-collectifs complémentaires aux aménagements prévus dans le cadre de grands projets urbains. En ciblant ce type d'espaces et d'équipements, l'AFD et les maîtrises d'ouvrage cherchent à accroître la portée sociale des grands projets en prenant en compte les besoins socio-collectifs que des interventions davantage centrées sur les grandes infrastructures ne couvrent pas toujours. Il s'agit aussi de tirer de ces expériences des enseignements susceptibles d'alimenter leur conception.

En mettant l'accent sur le dialogue avec les habitants, les pépinières urbaines cherchent également à faciliter l'acceptabilité des grands projets. Souvent insuffisamment informés des transformations prévues dans leurs quartiers, les résidents les découvrent en effet sur le tard. Une fois les études de faisabilité et les relevés de terrain effectués, les études techniques des grands projets courent donc le risque d'être conduites avec une prise en compte insuffisante de la réalité sociale des quartiers concernés et aboutir à des équipements qui ne répondent pas aux priorités réelles des habitants. Par ailleurs, du fait de leur ampleur, les grands projets induisent souvent des restructurations foncières, des expropriations ou encore des déplacements de petits opérateurs économiques susceptibles de générer des tensions avec la population, comme cela a pu être le cas à Dakar, à Abidjan ou encore à Nairobi. Dans ce contexte, l'un des enjeux des pépinières urbaines est d'améliorer l'information et la compréhension des habitants concernant les grands projets destinés à transformer leur cadre de vie.

Au-delà des enjeux opérationnels liés aux grands projets qu'elle accompagne, l'AFD souhaitait également que les pépinières contribuent à faire évoluer les pratiques des maîtrises d'ouvrage vers des formes de gouvernance et de planification urbaines plus participatives, à la fois plus sensibles aux situations rencontrées sur le terrain, et plus ouvertes aux contributions de la société civile et à la diversité des pratiques et des usages dans les quartiers ciblés. Cependant, disposant de moyens limités, les pépinières n'avaient pas la capacité d'accompagner des transformations structurelles et institutionnelles au sein des maîtrises d'ouvrage – un tel processus nécessitant un temps long et la mobilisation d'un large ensemble d'acteurs politiques et techniques partageant une même vision. En l'absence d'un dispositif d'accompagnement adéquat, les pépinières ont donc plutôt cherché à démontrer par l'action les bienfaits d'une gouvernance urbaine plus ouverte

14. AFD (2018).

Les pépinières ont plutôt cherché à démontrer par l'action les bienfaits d'une gouvernance urbaine plus ouverte aux initiatives.

aux initiatives des habitants et de convaincre les pouvoirs publics en les faisant collaborer avec les citoyens.

L'approche participative promue par les pépinières répondait par ailleurs aux attentes des pouvoirs publics dans les pays africains (collectivités locales, ministères, agences techniques, maîtres d'ouvrage de projets urbains) : en cohérence avec leurs engagements dans le cadre des Objectifs de développement durable (ODD), ces derniers cherchaient en effet à développer des méthodes de conception et de pilotage des projets favorisant à la fois une participation citoyenne plus large et une démarche partenariale renforcée avec l'ensemble des acteurs des territoires urbains (citoyens, acteurs économiques locaux, institutions locales, etc.).

Le référentiel de l'urbanisme tactique et transitoire

S'inspirant d'expériences conduites en France[15], l'équipe de l'AFD à l'origine du dispositif des pépinières urbaines l'ont inscrit dans le champ de l'urbanisme tactique et transitoire. D'abord conceptualisé aux États-Unis[16] et en Amérique latine dans les années 2010, l'urbanisme tactique désigne des actions rapides et peu coûteuses, telles que les marquages au sol ou le positionnement de mobilier urbain temporaire, ayant pour but de permettre aux habitants de se réapproprier les espaces publics[17]. Il recouvre à l'origine une multitude de pratiques urbaines alternatives[18] et militantes issues des mouvements sociaux urbains des années soixante et soixante-dix. Ces pratiques s'inspirent notamment du concept de « droit à la ville » du sociologue Henri Lefebvre, qui revendique la réappropriation collective de l'usage et de la production de l'espace urbain par les habitants en opposition à sa confiscation par des logiques technocratiques et capitalistes. L'urbanisme tactique privilégie le « faire ensemble » autour d'objets concrets ainsi que l'expérimentation collective autour du développement d'innovations contextuelles. Il dépend toutefois de la mise à disposition d'un foncier accessible et que les usagers se sont approprié (formellement ou non). Aujourd'hui, ces mouvements gagnent en visibilité, notamment sur les réseaux sociaux, en incluant des dimensions artistiques ou événementielles.

Ces pratiques urbaines alternatives revendiquent la réappropriation collective de l'usage et de la production de l'espace urbain par les habitants.

Au fil des décennies, l'urbanisme tactique s'est en partie institutionnalisé. Dans certains pays du Nord et d'Amérique latine, les pouvoirs publics le convoquent ainsi dans des opérations de valorisation et d'aménagement de friches ou de bâtiments vacants, de

15. Voir notamment Cabanon Vertical (2017).

16. L'un des premiers événements du mouvement a été le Park (ing) Day conduit à San Francisco en 1995.

17. Douay N., Prévot M. (2016).

18. Telles que l'urbanisme « *Do It Yourself* », la « guérilla urbaine », l'acupuncture urbaine, le *placemaking* et bien d'autres termes pour désigner des initiatives d'urbanisme tactique comparables dans leur mode d'action. Voir à ce sujet Douay N., Prévot M. (2016).

renouvellement urbain ou d'aménagement d'espaces publics précédant des opérations d'envergure. Dans sa version institutionnalisée, il repose sur une participation citoyenne active qui associe habitants et professionnels dans une temporalité courte servant de levier à des transformations à plus long terme.

Repris et adapté par différents acteurs, l'urbanisme tactique, initialement fondé sur un principe émancipateur, a inspiré de nombreuses approches qualifiées d'urbanisme temporaire, transitoire, transitionnel, éphémère, frugal, interstitiel[19], etc. Celles-ci recouvrent des projets très variés[20], mais qui se construisent tous comme des alternatives à un urbanisme classique, descendant et technocratique[21]. L'urbanisme transitoire, en particulier, consiste à dynamiser et à transformer des sites délaissés ou vacants et voués à être ciblés par des projets urbains pour préfigurer des évolutions à long terme, tout en transformant les relations entre les habitants, les associations et les institutions impliqués. Il s'agit le plus souvent d'y développer et d'y tester des usages provisoires (culturels, sociaux, économiques, associatifs, etc.), certains portés par des initiatives citoyennes, à partir d'aménagements frugaux et sommaires conçus comme une étape intermédiaire de transformation du site, tout en évitant la vacance et la dégradation des lieux concernés.

Les villes africaines offrent un terrain propice à l'expérimentation de l'urbanisme tactique et transitoire. On y observe en effet une appropriation marquée des « vides » urbains par les habitants ainsi qu'une mutualisation du foncier permettant la cohabitation d'usages sociaux, économiques et culturels à différentes heures de la journée : marchés et commerçants qui investissent les rues le matin avant de disparaître, terrains sportifs transformés en bars-restaurants une fois les joueurs partis, préaux d'école mis à disposition des associations locales le week-end… Autant d'usages réversibles et souples qui, bien qu'en général dépourvus de caractère explicitement revendicatif, présentent de fortes similitudes avec les modes de faire de l'urbanisme tactique.

On observe une appropriation marquée des « vides » urbains par les habitants ainsi qu'une cohabitation d'usages sociaux, économiques et culturels à différentes heures de la journée.

À partir de ces constats, l'idée initiale des pépinières urbaines consistait à expérimenter des petits aménagements inspirés de l'urbanisme tactique et transitoire au sein des grands projets afin d'en améliorer la pertinence et l'appropriation par les habitants. Par la suite, le dispositif a évolué à l'épreuve de la pratique en accordant une place croissante à la pérennisation des aménagements et à leur articulation avec les grands projets. ●

19. Voir le travail de catégorisation élaboré par Raphaël Besson et Armelle Choplin (Besson R., Choplin A., 2022) à partir des travaux de Pradel B. (2019).

20. École d'Urbanisme de Paris (2023), *Les co-urbanismes dans les Suds – Entre aspiration et réalité, une analyse critique de l'urbanisme transitoire, tactique, etc.*, Master 2 « Urbanisme et Aménagement », parcours Urbanisme et Expertise Internationale Suds.

21. Lydon M., Garcia A. (2015).

Les pépinières urbaines s'inscrivent dans une fabrique urbaine traversée par des logiques d'intervention souvent contradictoires : des modèles d'urbanisme classique institutionnels encore largement descendants, avec en parallèle des dynamiques incrémentales ancrées dans les usages et relevant de régimes hybrides de régulation et de gouvernance que les approches classiques peinent à saisir.

Dans ce contexte, le dispositif créé par l'AFD cherche à ouvrir un espace pour tester d'autres manières de concevoir et de produire des aménagements et des équipements publics au sein même de ses grands projets. Les pépinières n'ont pas été pensées pour se substituer aux cadres existants, mais pour les infléchir en replaçant au centre de la démarche les usages et la diversité des acteurs locaux dans le but d'améliorer la pertinence et l'appropriation des aménagements.

La partie suivante analyse la façon dont le dispositif s'est traduit et a été concrètement décliné dans une large variété de contextes.



« À la croisée » est un exemple d'aménagement temporaire d'un espace public conduit par l'agence Cabanon Vertical, dans le quartier des Cévennes à Montpellier en 2023. Crédit : Cabanon Vertical

De la théorie à la pratique : un dispositif pluriel et apprenant

L'opérationnalisation d'une approche d'urbanisme tactique ou transitoire a reposé sur la collaboration entre plusieurs grandes catégories d'acteurs : les maîtrises d'ouvrage des grands projets, les collectivités territoriales, les habitants, l'AFD et les structures de mise en œuvre des pépinières (les « pépiniéristes »). Elle s'est faite de manière expérimentale, par étapes successives, à travers le déploiement de trois générations de projets.

Les retours d'expérience des premières pépinières ont entraîné, en réponse aux préoccupations des maîtrises d'ouvrage et aux critiques venant des habitants et des pouvoirs publics, d'importantes évolutions, tant dans le dispositif des pépinières lui-même que dans celui des grands projets. Ces évolutions ont conduit notamment à redéfinir la logique d'intervention des pépinières, passant d'une perspective d'urbanisme transitoire à une perspective d'urbanisme participatif, et à mieux articuler la pépinière urbaine et le grand projet. Il en a résulté une grande diversité de dispositifs de projets, qui sont tant une réponse aux contextes spécifiques de chaque pépinière que le fruit d'une démarche d'apprentissage assumée.

Les retours d'expériences des premières pépinières ont entraîné d'importantes évolutions.

LES PARTIES PRENANTES DES PÉPINIÈRES URBAINES

Une pépinière urbaine repose théoriquement sur la répartition complémentaire des rôles et des responsabilités entre quatre à cinq catégories d'acteurs : la maîtrise d'ouvrage, les collectivités territoriales (lorsqu'elles n'assurent pas déjà elles-mêmes la maîtrise d'ouvrage), les habitants, l'AFD (en tant que bailleur) et les structures de mise en œuvre (appelées « pépiniéristes ») chargées d'accompagner à la fois les habitants et les pouvoirs publics.

Les rôles et les responsabilités de chaque acteur se sont clarifiés au fur et à mesure des expériences, de même que les marges d'action réelles et les contraintes propres à chacun.

La maîtrise d'ouvrage et les collectivités territoriales

La maîtrise d'ouvrage d'une pépinière est assurée par celle du grand projet urbain auquel elle est rattachée. Chargée de la supervision et de la validation des décisions stratégiques, la maîtrise d'ouvrage s'occupe également de la mise à disposition du foncier pour les aménagements de la pépinière et de coordonner la mise en place d'un dispositif de gestion pérenne. De manière transversale, elle facilite aussi l'intégration de la pépinière dans le paysage institutionnel, en faisant connaître le dispositif et en légitimant les actions du pépiniériste auprès des autorités publiques et des acteurs locaux.

En théorie, le fait que la maîtrise d'ouvrage du grand projet soit également celle de la pépinière garantit une meilleure cohérence d'ensemble. En pratique, cela dépend de l'entité qui assure la maîtrise d'ouvrage. Les expériences de la première génération de pépinières ont en effet montré que la mise en œuvre était plus fluide lorsqu'elle était assurée par une collectivité territoriale plutôt que par un ministère. Plus proches des quartiers, les collectivités territoriales disposent souvent d'une connaissance approfondie des enjeux locaux, interviennent directement sur les questions liées à l'utilisation du foncier, à l'aménagement et à la gestion des espaces publics, et peuvent déployer des dispositifs dédiés à la participation – ce qui est plus rarement le cas pour les maîtrises d'ouvrage nationales. À l'inverse, pour les ministères ou leurs agences, les interventions des pépinières peuvent apparaître secondaires au regard de l'ampleur, de la durée et des budgets des grands projets qu'ils pilotent, notamment lorsque ces derniers sont déployés dans plusieurs villes ou concernent des infrastructures lourdes comme les transports en commun. Lorsque la maîtrise d'ouvrage relève d'un ministère, les retours d'expérience soulignent ainsi l'importance d'associer étroitement les collectivités territoriales dès le départ, de prendre en compte leurs capacités de gestion dans la conception des projets et de renforcer la concertation entre les différents niveaux institutionnels.

Les expériences de la première génération de pépinières ont montré que la mise en œuvre était plus fluide lorsqu'elle était assurée par une collectivité territoriale.

> *Le ministère est relativement éloigné du terrain. Il est rarement en contact direct avec les quartiers et les populations. Cela a eu certaines conséquences pour la pépinière. Je pense notamment aux délais d'obtention des différentes autorisations pour aménager les sites. Dans la conduite du projet, il aurait été certainement plus simple et plus efficace que les communes soient les maîtres d'ouvrage de la pépinière urbaine.*
>
> Un acteur de la pépinière urbaine d'Abidjan, Besson R. (2022), p.156.

Si le fait que la municipalité soit maître d'ouvrage facilite l'engagement des pouvoirs publics dans le dispositif, cela peut toutefois favoriser également l'importation des tensions politiques locales au sein de la gouvernance de la pépinière. Cela a notamment été observé à Ouagadougou, où les tensions entre mairie centrale et mairies d'arrondissement, liées à des appartenances partisanes différentes, ont exigé du pépiniériste un travail d'accompagnement spécifique.

Le fait que la municipalité soit maître d'ouvrage facilite l'engagement des pouvoirs publics dans le dispositif.

Les habitants

Les habitants des quartiers concernés par les pépinières sont activement mobilisés dans les différentes étapes du projet, à la fois directement et par l'intermédiaire de représentants (associations, notables). Ils conçoivent les aménagements, proposent des activités pour animer les espaces créés, dialoguent avec les pouvoirs publics et prennent en charge une partie de la gestion des espaces aménagés. La participation des habitants et des associations est bénévole alors même qu'elle entre souvent en concurrence avec les obligations professionnelles ou domestiques. Les pépinières se sont par ailleurs parfois heurtées à la lassitude et au scepticisme de populations habituées à voir se succéder des projets portés par des ONG, sans résultats toujours visibles.

Très actifs dans la conception des aménagements, les habitants ne sont en revanche pas représentés dans les instances de gouvernance où sont validés les projets d'aménagement et définies les orientations stratégiques qui les encadrent.

La mobilisation des habitants s'est révélée plus aisée dans les villes disposant d'un tissu associatif actif et reconnu.

La mobilisation des habitants s'est révélée plus aisée dans les villes disposant d'un tissu associatif actif et reconnu, comme à Dakar (Sénégal), Ouagadougou (Burkina Faso) ou Gabès (Tunisie), où les pépiniéristes ont pu s'appuyer sur des relais solides ayant déjà tissé des liens avec la population et les institutions. À l'inverse, dans les contextes marqués par un terreau associatif plus restreint et un État très centralisé, comme dans le Grand Tunis ou à Kigali (Rwanda), il a été plus difficile de faire émerger des dynamiques collectives autour des pépinières. Dans certaines villes, l'historique des grands projets urbains ainsi que la mémoire des déplacements forcés et des expropriations associés ont rendu certains publics particulièrement hésitants à dialoguer avec les institutions, et notamment les petits opérateurs économiques directement menacés par les expulsions. Cela a en particulier été le cas à Dakar, où les déplacements[1] dus à la construction des grandes infrastructures de transport collectif ont suscité de fortes résistances dans les quartiers.



Rassemblement communautaire dans le quartier de Tutingli, Tamale. Crédit : Cabanon Vertical

Il existe des pratiques communautaires, une solidarité et une culture de la collaboration à Gabès. Les communes sont plus ouvertes à un travail participatif et collaboratif. Ce terreau favorable nous a vraiment facilité la tâche pour déployer une démarche participative.

Pépiniériste de la pépinière urbaine de Tunisie, Besson R. (2022), p. 130.

1. Dans le cadre des projets financés par l'AFD et d'autres bailleurs, les déplacements physiques et économiques nécessaires à la mise en œuvre des projets s'inscrivent dans les cadres de responsabilités sociales et environnementales fondées sur la prévention, la minimisation des impacts, la compensation et la restauration des conditions de vie des personnes affectées.

L'AFD (en tant que bailleur)

L'AFD[2] joue un rôle moteur dans l'initiation des pépinières urbaines. Dès la phase d'instruction des grands projets qu'elle finance, elle repère les contextes dans lesquels une pépinière pourrait apporter une valeur ajoutée et cherche à convaincre la maîtrise d'ouvrage d'intégrer le dispositif. Une fois cet accord obtenu, elle choisit avec les maîtrises d'ouvrage et les éventuels autres acteurs institutionnels concernés les structures chargées d'accompagner les habitants et les pouvoirs publics (le fameux « pépiniériste ») sur la base d'un appel à initiatives, puis contractualise directement avec elles.

Dès le démarrage de la pépinière, l'AFD endosse un rôle de suivi et d'interface. Elle veille à l'articulation entre les attendus de la pépinière et ceux du grand projet, facilite le dialogue entre la maîtrise d'ouvrage et le pépiniériste – qui n'est pas impliqué dans le grand projet, du moins dans les pépinières de première et de deuxième générations – et intervient pour clarifier les responsabilités ou désamorcer les tensions lorsque cela s'avère nécessaire. Enfin, elle assure un rôle de partage des apprentissages en interne, et s'occupe de la promotion et du plaidoyer en faveur des pépinières urbaines auprès des autres bailleurs afin d'identifier de nouvelles opportunités de projets et sécuriser des co-financements.

> *Lorsque les pépinières urbaines sont présentées à d'autres bailleurs comme la Banque mondiale, l'argumentaire repose principalement sur la démonstration de leur impact. Il s'agit de valoriser des résultats chiffrés et de mettre en avant la notion d'effet de levier : en quoi un projet intégrant une pépinière urbaine diffère-t-il, en termes d'impact, d'un projet qui en serait dépourvu ?*
>
> *Toutefois, cette démarche suscite parfois des incompréhensions. La nature même de la pépinière urbaine, à la croisée de la consultance, de l'appui à la maîtrise d'ouvrage et de l'expertise, peut apparaître floue pour des bailleurs moins familiers de la démarche. Certains s'interrogent sur la nécessité de faire appel à un nouvel acteur plutôt que de mobiliser les équipes déjà impliquées dans le projet. Toute complexification de l'ingénierie leur semble potentiellement risquée ou contre-productive. Par ailleurs, le terme même de « pépinière urbaine », jugé peu explicite ou peu attractif, ne suscite pas toujours l'adhésion.*
>
> *Au Kenya, la Banque mondiale finance une composante qui s'apparente à une pépinière urbaine dans le cadre d'un programme sur les villes secondaires. Toutefois, les modalités de mise en œuvre diffèrent sensiblement : les temporalités sont plus resserrées, la concertation réduite, et l'approche privilégie des interventions rapides à fort rendement visible (*« quick wins »*), contrastant avec l'approche plus itérative et progressive portée par les pépinières urbaines de l'AFD.*
>
> Simon Nyam, AFD, coordinateur du dispositif Pépinières urbaines pour l'AFD.

2. L'Agence française de développement met en œuvre la politique de développement et de partenariats internationaux de la France. Elle finance et accompagne des projets dans les pays les plus vulnérables, les pays à revenus intermédiaires ainsi que dans les Outre-mer. Son action repose sur un double mandat stratégique de lutte contre la pauvreté et les inégalités, et de préservation des biens communs (climat, biodiversité, santé mondiale, etc.). Pour plus d'informations, voir le site Internet de l'AFD.

Le « pépiniériste »

Généralement constitué d'un groupement associant ONG locale et internationale, bureaux d'études ou collectif d'architectes, le pépiniériste assure la mise en œuvre opérationnelle de la pépinière. Il mobilise les ressources humaines et logistiques, planifie les activités et, surtout, joue le rôle d'intermédiaire, et même de médiateur, entre des acteurs aux intérêts parfois contradictoires. Cette fonction d'intermédiation exige impartialité, crédibilité et un solide ancrage local. L'un des principaux défis du pépiniériste consiste à créer au fil du temps un climat de confiance : auprès des habitants, souvent méfiants vis-à-vis des autorités ; auprès du maître d'ouvrage, qu'il s'efforce d'ouvrir aux propositions venues du terrain ; et, plus largement, auprès des services techniques, des élus locaux, des artisans ou des opérateurs économiques concernés. En adoptant une posture ouverte et non partisane – on parle d'un « tiers acteur » (voir encadré ci-dessous) –, le pépiniériste doit favoriser un dialogue constructif en veillant à ce que les différents points de vue soient entendus et que chaque acteur se sente légitime à la table des négociations. Il doit transformer ce dialogue en compromis tangibles, qu'il s'agisse d'un tracé de venelle, du programme d'animation d'un site ou d'un modèle de gestion partagée. Sa marge de manœuvre demeure toutefois étroite : il lui faut composer avec les logiques institutionnelles, répondre aux attentes des bailleurs et produire des résultats visibles dans des délais courts.

En adoptant une posture ouverte et non partisane, le pépiniériste doit favoriser un dialogue constructif en veillant à ce que les différents points de vue soient entendus.

Le principe même de tiers-acteur n'est pas toujours directement compris par les maîtrises d'ouvrage au moment du montage des projets, certaines estimant que la mise en œuvre pourrait être assurée directement par les collectivités locales. Le temps et les ressources humaines dédiées à cette intermédiation sont financés par le budget des pépinières, mais leur poids dans l'enveloppe totale suscite régulièrement des interrogations.

Le tiers-acteur

La notion de « tiers-acteur » s'inspire notamment des concepts de tiers-secteur et de tiers-lieux, qui désignent des espaces et des acteurs opérant entre les sphères publiques et privées pour faciliter l'expérimentation, la coopération et l'innovation sociale.

En urbanisme, cette notion a été développée pour qualifier des acteurs qui ne sont ni institutionnels (État, collectivités, bailleurs) ni directement bénéficiaires (habitants, usagers), et qui jouent un rôle de médiation, de facilitation et d'expérimentation. Elle est mobilisée notamment dans les approches participatives et l'urbanisme tactique, où des organisations intermédiaires (associations, collectifs, laboratoires de recherche, entreprises sociales) contribuent à transformer la ville *via* des modes opératoires plus souples et plus ouverts.

Le fait qu'un même opérateur assure à la fois les études, la conception, l'accompagnement social et la supervision des travaux – des fonctions habituellement réparties entre plusieurs acteurs spécialisés – ne correspond pas au mode opératoire et au séquençage ordinaires des grands projets urbains. Certains maîtres d'ouvrage, peu habitués à rémunérer l'ingénierie sociale, questionnent le coût des équipes mobilisées, notamment lorsque les aménagements tardent à se matérialiser. L'AFD a par ailleurs le souci de veiller à l'équilibre entre crédits dédiés aux ressources humaines et investissements matériels. Cet arbitrage permanent entre accompagnement social et production d'infrastructures constitue un enjeu central pour la pérennité et l'essaimage du dispositif. Par ailleurs, le fait que le contrat et le financement du pépiniériste soient directement portés par l'AFD peut parfois donner à la maîtrise d'ouvrage le sentiment d'être dépossédée du projet et faire naître chez elle la crainte d'être ralentie dans la mise en œuvre du grand projet.

Le fait qu'un même opérateur assure à la fois les études, la conception, l'accompagnement social et la supervision des travaux ne correspond pas au séquençage ordinaire des grands projets urbains.

La fonction de pépiniériste : une diversité de compétences inégalement réunies dans les territoires

Si la mise en œuvre des pépinières urbaines repose sur la mobilisation d'opérateurs locaux, la recherche de structures répondant à l'ensemble des compétences requises s'avère toutefois complexe. Les équipes de pépiniéristes doivent en effet combiner des savoir-faire variés, allant de la gestion de projet à la conception architecturale, en passant par l'ingénierie sociale, l'animation communautaire, l'ingénierie institutionnelle et l'expertise foncière. À cela s'ajoutent des compétences spécifiques, telles que l'intégration des enjeux de genre ou l'utilisation de matériaux locaux.

ONG, associations, professionnels et bureaux d'études sont souvent spécialisés dans un domaine précis, et il est parfois difficile de trouver des acteurs maîtrisant l'urbanisme participatif, transitoire et tactique en Afrique. Les contextes varient : certains pays, comme le Kenya, la Tunisie ou le Cameroun, disposent d'un tissu d'acteurs plus étoffé, tandis que dans d'autres territoires il s'avère plus difficile de réunir ces expertises.

Au-delà des savoir-faire techniques, les opérateurs doivent aussi gérer des contraintes administratives et financières complexes, notamment le suivi des audits requis par des bailleurs comme l'AFD. Cette double exigence réduit encore le nombre de structures locales en capacité de porter ces projets, rendant parfois nécessaire la collaboration entre plusieurs organisations.

Dans certains contextes, aucune structure locale ne dispose seule de toutes les compétences requises, obligeant à mobiliser l'expertise d'une organisation internationale. À Monrovia (Libéria) par exemple, Mercy Corps, porteur de la pépinière urbaine,

ne disposait pas des compétences en architecture et en animation participative et a dû faire appel à un consultant externe. Au Rwanda, c'est l'ONG Rwanda Women's Network qui pilote la pépinière urbaine et assure les volets administratifs ainsi que le travail de médiation avec les habitants. Toutefois, parce qu'elle ne dispose pas des compétences concernant la co-conception, la gestion et la maintenance des équipements, elle s'est associée à l'agence d'architectes sud-africaine Bantu Studio Design & Research et au bureau d'étude français Espelia.

Ainsi, bien que le dispositif des pépinières urbaines cherche avant tout à soutenir des structures locales, certaines compétences doivent encore être importées, réduisant la part du financement alloué à des organisations locales. Cela constitue toutefois pour ces dernières une opportunité pour renforcer progressivement leurs compétences, notamment par le biais de collaborations et de consortiums.

UN DÉPLOIEMENT PROGRESSIF ET UN DISPOSITIF APPRENANT

Depuis 2018, l'AFD a initié treize pépinières urbaines à travers trois générations de projets. Ces différentes pépinières partagent des caractéristiques communes : elles réunissent les mêmes parties prenantes et suivent les mêmes grandes étapes méthodologiques en matière de co-conception et de co-construction des aménagements. La succession de plusieurs générations de projets a permis à l'AFD, accompagnée dans sa réflexion par le groupement d'animation du Programme d'animation des pépinières urbaines (Papu), de faire progressivement évoluer le dispositif pour mieux articuler pépinières et grands projets.

La succession de plusieurs générations de projets a permis à l'AFD de faire évoluer le dispositif.

Trois générations de pépinières

En 2018, l'AFD finance deux projets « pilotes » du dispositif à Ouagadougou et en Tunisie, censés faire la démonstration de la pertinence du concept de pépinière urbaine. Cette expérience lui permet de justifier la création deux ans plus tard d'un guichet spécifique de financement, d'un montant de cinq millions d'euros sur quatre ans (2020-2024). Celui-ci est à nouveau doté en 2022 d'un budget de 3,9 millions d'euros pour quatre années supplémentaires.

Ce guichet finance les projets de pépinières urbaines[3], un volet de suivi-évaluation et de capitalisation des projets assuré par l'IRD[4], ainsi que le Papu, qui apporte à l'AFD ainsi qu'au réseau d'acteurs de mise en œuvre des pépinières (pépiniéristes et maîtrises d'ouvrage) un appui technique.

3. Il faut noter que certaines pépinières urbaines sont financées « hors guichet », c'est-à-dire directement sur les budgets des grands projets auxquels elles se rattachent.

4. L'IRD a essentiellement mené un travail de suivi-évaluation sur les quatre premières pépinières, de 2020 à 2022.

Le Programme d'animation des pépinières urbaines (Papu)

En 2020, l'AFD lance le Programme d'animation des pépinières urbaines (Papu). Celui-ci poursuit trois objectifs principaux : accompagner l'identification, le lancement et la mise en œuvre de nouvelles pépinières urbaines ; animer des échanges d'expériences entre les projets et les acteurs de l'urbanisme participatif dans les pays du Sud ; communiquer et capitaliser sur les enseignements des différentes pépinières. Il est mis en œuvre par quatre organisations : le Gret (chef de file), UrbaMonde, Cabanon Vertical et UrbaSen. Réunies dans un « groupement d'animation », elles ont pour rôle de structurer et d'accompagner le déploiement du dispositif de pépinières.

Le Papu se veut un espace d'échange et de réflexion facilitant l'adoption et l'adaptation aux spécificités locales de pratiques urbaines innovantes dans le but de favoriser une gouvernance plus horizontale.

On distingue trois grandes vagues de déploiement des pépinières. Celles-ci se succèdent et se nourrissent chacune des enseignements des générations précédentes.

Trois grandes vagues de pépinières se succèdent et se nourrissent chacune des enseignements des générations précédentes.

- **Les pépinières de première génération,** démarrées entre 2018 et 2020 dans des pays francophones : à Ouagadougou (Burkina Faso), dans le Grand Tunis, à Gabès et Béja (en Tunisie), à Dakar (Sénégal) et à Abidjan (Côte d'Ivoire). Il s'agit de pépinières pour lesquelles il existe aujourd'hui de solides retours d'expérience.
- **Les pépinières de deuxième génération,** démarrées entre 2022 et 2023, plutôt dans des pays anglophones : à Nairobi (Kenya), Antananarivo (Madagascar), Monrovia (Libéria) et Kigali (Rwanda). Ces expériences permettent de restituer la logique des évolutions du dispositif.
- **Les pépinières de troisième génération,** lancées en 2025 et 2026 dans des villes secondaires : à Douala (Cameroun) et Tamale (Ghana), ainsi que dans des villes secondaires malgaches (Antsirabe et Mahajanga), tunisiennes (Béja et Bizerte) et de Côte d'Ivoire (Bouaké).

Un projet financé par la Banque mondiale, l'Union européenne et l'AFD, et inspiré des pépinières, est par ailleurs en préparation dans trois villes secondaires du Kenya (Nakuru, Kisumu et Kakamega). Il s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la deuxième phase du Kenya Informal Settlement Improvement Project[5] (KISIP 2).

5. Projet d'amélioration des quartiers informels kenyans.

Initialement prévues sur deux ans, les premières pépinières ont souvent accusé des retards. La durée des pépinières de deuxième et de troisième génération a de ce fait été allongée à trois ans, parfois étendue à quatre en raison, là encore, de retards de mise en œuvre. Sur les douze pépinières déployées, seules celles du Burkina Faso et de Tunisie ont connu plusieurs phases, portant leur action de quatre à six ans. Les pépinières ont été mises en œuvre sur une seule ville à la fois, à l'exception de celles de Tunisie qui l'ont été dans trois villes du territoire national (Grand Tunis, Gabès et Béja dans la première phase ; Béja et Bizerte lors de la troisième), et de celles de Madagascar (Antsirabé et Mahajanga lors de la deuxième phase).

L'articulation entre pépinière et grand projet

Les pépinières urbaines agissent comme de « petits projets » insérés dans les grands projets. Ces derniers poursuivent tous des objectifs communs de développement ou d'amélioration du fonctionnement des infrastructures et des services, qui peuvent porter sur l'une ou plusieurs des dimensions suivantes :

Les pépinières urbaines agissent comme de « petits projets » insérés dans les grands projets.

- **la réhabilitation de quartiers dits informels** à travers la régularisation foncière, la construction d'infrastructures essentielles et d'équipements éducatifs et de santé ;
- **l'aménagement de centralités secondaires** en réponse à l'hypercentralisation des activités économiques et administratives dans les centres-villes. Le but est de désengorger ces derniers, de rapprocher les services des habitants et de stimuler le développement local ;
- **l'aménagement et l'équipement des villes intermédiaires** pour rééquilibrer le maillage urbain et réduire la pression urbaine sur les capitales ;
- **le développement des transports collectifs et la promotion des mobilités douces** (marche, vélo) dans le but de réduire la congestion urbaine et d'offrir des modes de transport adaptés aux besoins des habitants, accessibles et peu polluants ;
- **l'adaptation des villes,** et notamment des quartiers précaires, aux impacts du changement climatique à travers des solutions de prévention des inondations, de végétalisation et de lutte contre les fortes chaleurs.

Dans ces grands projets, la plus large partie des financements est consacrée aux composantes physiques – voiries, réseaux (transports, eau, drainage, électricité, etc.), logements, bâtiments – et la dimension sociale se limite souvent à l'accompagnement des habitants et des opérateurs économiques déplacés par les travaux, de manière temporaire ou définitive. Les pépinières cherchent ainsi à renforcer la dimension participative et l'impact social des opérations urbaines, souvent traités à la marge dans les projets d'infrastructure lourde, afin de permettre aux habitants d'avoir plus de prise sur les transformations de leur quartier.

Les pépinières cherchent à renforcer la dimension participative et l'impact social des opérations urbaines.

L'articulation entre les pépinières et les grands projets peut prendre deux formes différentes, qui parfois se combinent sur un même projet.

La préfiguration

Il s'agit ici de tester une partie ou la totalité des futurs équipements prévus dans le cadre du grand projet sur les sites où ces derniers doivent être déployés. La pépinière a alors pour but de produire des enseignements concrets permettant d'alimenter la conception des aménagements pressentis pour le grand projet urbain : tester les usages à échelle réelle, déterminer les équipements à privilégier ou encore expérimenter des modalités de gestion susceptibles d'être reprises par la suite. L'enjeu est ici d'infléchir le grand projet dans la pratique afin que celui-ci intègre les enseignements de la pépinière et s'appuie sur les dynamiques engendrées.

La pépinière a pour but de produire des enseignements concrets permettant d'alimenter la conception des aménagements pressentis.

Pour autant, les marges d'expérimentation des pépinières restent contraintes par la programmation des sites définitifs, souvent arrêtée avant leur démarrage.

La complémentarité

Ces pépinières interviennent en complémentarité des grands projets, dans les mêmes quartiers mais sur des lieux distincts et des thématiques éventuellement différentes (mais considérées comme complémentaires). Elles développent en effet des aménagements à vocation socio-économique (terrains de sports, équipements culturels, espaces mixant économie et loisirs), là où les grands projets concentrent généralement leurs investissements sur des ouvrages de voiries, de drainage ou des infrastructures de services à grande échelle (eau, assainissement, collecte de déchets, établissement scolaire ou de santé, etc.). Ces pépinières disposent d'une plus grande liberté d'expérimentation : aucun programme n'est prédéfini, ce qui leur permet de mieux prendre en compte les attentes des riverains et de promouvoir des usages variés. Leurs calendriers, moins imbriqués dans ceux des grands projets, sont aussi moins contraints. Certains grands projets prévoient parfois des aménagements du même type que la pépinière. Dans ce cas, les pépinières de complémentarité (au sens cette fois-ci de la localisation des aménagements) sont censées préfigurer certaines des étapes de mise en place de ces futurs aménagements (modalités de gestion par exemple).

Les pépinières de complémentarité développent des aménagements à vocation socio-économique.

L'un des principaux enjeux du dispositif des pépinières urbaines réside ainsi dans l'articulation entre les démarches participatives qu'elles portent et les cadres plus

L'un des principaux enjeux des pépinières réside dans l'articulation entre les démarches participatives qu'elles portent et les cadres plus classiques des grands projets.

classiques des grands projets, souvent conçus bien en amont. La localisation des interventions des pépinières vis-à-vis des aménagements du grand projet, ainsi que leurs temporalités respectives, crée un champ de contraintes opérationnelles qui leur est propre et avec lequel chaque pépinière doit composer.

Dans le souci de mieux démontrer la valeur ajoutée des pépinières pour les grands projets, cette articulation s'est progressivement affinée au fil des retours d'expérience. L'enjeu était de clarifier leurs objectifs aux yeux des maîtrises d'ouvrage – *a priori* peu familières de ce type de démarche sociale et expérimentale – et de mieux les convaincre du dispositif. En interne à l'AFD, cette évolution répondait également au souci de mieux faire la preuve de la valeur « d'effet-levier » des pépinières sur les grands projets et de confirmer la pertinence du dispositif au regard des importantes ressources humaines qu'il mobilise.

LA PREMIÈRE GÉNÉRATION DE PÉPINIÈRES, INSPIRÉE DE L'URBANISME TACTIQUE ET TRANSITOIRE

Premières pépinières à être mises en œuvre, les pépinières de première génération relevaient d'un dispositif encore expérimental. Les enjeux liés à leur opérationnalisation ont été largement façonnés par le choix de mettre en place des équipements légers ou temporaires ainsi que par des modalités d'articulation avec les grands projets encore mal définies.

Ouagadougou au Burkina Faso (pépinière de préfiguration)



Aire de jeux pour enfants, Dassassgho, pépinière urbaine de Ouagadougou

La pépinière urbaine de Ouagadougou (PUO) a été insérée dans la deuxième phase du Programme de développement durable de Ouagadougou (PDDO 2) en tant que projet de préfiguration. Le PDDO 2 (2018-2024), mis en œuvre par l'Agence municipale des grands travaux (AMGT) de la municipalité de Ouagadougou pour un montant de 80 millions d'euros, visait à désenclaver et à renforcer les centralités secondaires de Tampouy et de Dassassgho par la mise en place d'infrastructures essentielles (voiries, drainage, espaces publics, gares, etc.), d'équipements socio-éducatifs (lycée, bibliothèques, centres sportifs et culturels) et marchands (gares, marchés).

La PUO a été déployée sur une durée de six ans, en trois phases successives, pour un montant de 1,6 million d'euros, dont 100 000 € apportés par la ville de Ouagadougou. Elle a été mise en œuvre par le Gret, en partenariat avec l'ONG Humanité & Inclusion dans la première phase. La PUO étant placée sous la maîtrise d'ouvrage de l'AMGT, sa gouvernance a mobilisé directement le maire de Ouagadougou ainsi que les directions et services techniques de la mairie centrale, en lien avec les ministères de l'Urbanisme, du Sport et de la Culture et les maires d'arrondissement[6].

La PUO est la seule pépinière de première génération à avoir bénéficié d'un temps de mise en œuvre assez long pour développer une démarche véritablement incrémentale.

La PUO avait pour objectif de préfigurer les futurs équipements culturels et sportifs du PDDO 2, tout en favorisant leur appropriation et leur fréquentation à travers l'impulsion d'une dynamique d'usage. Il s'agit de la seule pépinière de première génération à avoir bénéficié d'un temps de mise en œuvre suffisamment long pour développer une démarche véritablement incrémentale.

- **La première phase de la PUO (2018-2020)** a été une phase d'**expérimentation** : co-conception des aménagements (avec une attention particulière portée à l'accessibilité des personnes à mobilité réduite), mise en place d'un fonds d'appui pour financer des activités d'animation sur les sites, élaboration de modalités de gestion des équipements.
- **La deuxième phase (2020-2022)** s'est concentrée sur la **consolidation de la démarche**, notamment sur les enjeux de gestion et d'inclusion des personnes porteuses de handicap, des femmes, des personnes âgées et des enfants, tout en travaillant au partage des enseignements vers les équipes de maîtrise d'œuvre sociale et technique du grand projet.
- **La troisième phase (2022-2024)** s'est déroulée en parallèle du démarrage des chantiers des sites sportifs du grand projet, engagés plus tardivement que prévu. Elle a permis de travailler à l'**institutionnalisation**, avec la mairie, du **modèle de gestion** expérimenté lors des phases précédentes.

Sept sites ont été identifiés par la mairie. La PUO n'était autorisée qu'à construire des équipements temporaires ou transitoires, que la mairie prévoyait ensuite de remplacer *via*

6. En 2022, le Burkina Faso a connu deux coups d'État qui ont entraîné la dissolution des mairies et leur remplacement par des délégations spéciales. La présidence du comité de pilotage de la PUO a été reprise par le président de la délégation spéciale de Ouagadougou, qui ne connaissait pas l'approche de la pépinière.

le PDDO 2. Déjà investis par les habitants pour des usages sportifs (football, pétanque), culturels (festival de danse, de théâtre, de musique, célébrations) ou économiques (maquis, petit restaurant ou bar de plein air, garagiste, vendeurs ambulants, petits commerçants), les sites ont été aménagés par la pépinière à l'issue d'un processus de conception concertée avec les habitants. La PUO a ainsi aménagé cinq sites sportifs (terrains de basket, de handball, de *maracana*[7], de pétanque ou encore aire de fitness) intégrant des aires de jeux pour enfants, des toilettes ou du mobilier urbain (bancs, poubelles). Elle a également rénové et équipé deux sites culturels, dont une médiathèque (pourvue de salles de spectacles ou de répétition démontables, d'un abri extérieur, de toilettes, de salles de lecture temporaire, de panneaux solaires et de mobilier pour les élèves), tout en conduisant des campagnes de végétalisation de l'ensemble des sites (plantation d'arbres notamment). Enfin, pour renforcer l'appropriation des espaces aménagés par les habitants, la pépinière a organisé une cinquantaine d'événements culturels et sportifs et a accompagné et financé 89 microprojets (culturels, sportifs ou artistiques) grâce à un fonds d'appui destiné aux organisations de la société civile – y compris celles dépourvues de statut formel, souvent les plus actives dans les quartiers.

Grand Tunis, Gabès et Béja en Tunisie (pépinières de complémentarité)



Parc de loisirs, buvette et aire de jeux pour enfants, Ghannouch, pépinière urbaine de Tunisie

La pépinière urbaine de Tunisie (PUT) s'inscrivait en complément du Programme de réhabilitation et d'intégration des quartiers d'habitation (PRIQH), déployé en deux phases successives et partiellement concomitantes entre 2012 et 2026 (2012-2024 et 2019-2026) pour un montant total de 184 millions d'euros. Placé sous tutelle du ministère de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du territoire, ce programme est piloté par l'Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine (Arru) pour le compte des communes et des gouvernorats concernés. Le PRIQH cible l'amélioration des infrastructures

7. Jeu de football très apprécié joué avec deux équipes de six joueurs sur un terrain plus petit qu'un terrain de football classique.

de base (voirie, assainissement, eau) et des équipements socio-collectifs (espaces culturels, sportifs, jeunesse) dans plus de 290 quartiers populaires à travers le pays.

La PUT a été déployée en deux phases successives sur cinq ans, entre 2018 et 2023, pour un financement total de 1,47 million d'euros. Elle a été mise en œuvre par un consortium formé par l'ONG Humanité & Inclusion, le Lab'ess – une structure d'économie sociale et solidaire – et, sur la première phase, le bureau d'étude Kandeel. Placée sous la maîtrise d'ouvrage de l'Arru, la gouvernance de la pépinière impliquait plus spécifiquement le ministère de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du territoire, ainsi que le ministère des Affaires locales et de l'Environnement, auxquels étaient associés le gouvernorat et les communes concernées.

Les projets ont été sélectionnés à travers un fonds d'appui destiné aux acteurs privés et associatifs sur la base d'un système de vote citoyen.

La PUT avait pour objectif de construire des aménagements complémentaires à ceux du PRIQH afin d'améliorer son acceptabilité dans les quartiers concernés, mais également de renforcer la cohésion sociale à travers le soutien à des initiatives locales. Elle a été mise en œuvre entre les deux phases de travaux du grand projet, juste après les travaux de la première phase et avant le lancement des chantiers d'infrastructures lourdes de la seconde. Au total, la pépinière a aménagé 34 sites dans le périmètre du PRIQH (14 dans le Grand Tunis, 16 à Gabès et 4 à Béja), comprenant des terrains de jeux, des parcs, des aires de fitness, des skate parks et des locaux associatifs. Les projets ont été sélectionnés à travers un fonds d'appui destiné aux acteurs privés et associatifs sur la base d'un système de vote citoyen. La pépinière a également financé et accompagné 21 microprojets d'animation dans les trois villes.

Contrairement à la PUO, les deux phases de la PUT ne se sont pas entièrement déroulées dans les mêmes territoires. La première phase a d'abord été déployée dans le Grand Tunis puis dans le gouvernorat de Gabès, tandis que la seconde est revenue à Tunis tout en s'étendant au gouvernorat de Béja, notamment dans les communes de Béja et d'Amdoun. Cette dispersion territoriale, ainsi que la faiblesse des montants dédiés par aménagement, a limité la possibilité de travailler de manière approfondie sur la mise en place de dispositifs pérennes de gestion des équipements.

Abidjan en Côte d'Ivoire (pépinière de complémentarité)

La pépinière urbaine d'Abidjan (PUA) s'inscrivait dans le cadre du Projet d'aménagement des quartiers restructurés d'Abidjan (PAQRA). Démarré en 2019, et piloté par le ministère de la Construction, du Logement et de l'Urbanisme (MCLU), ce projet, doté d'un budget total de 50 millions d'euros, cherchait à améliorer les conditions de vie d'environ 300 000 habitants de plusieurs quartiers précaires du Grand Abidjan grâce à la construction de voiries, de réseaux de drainage et d'eau potable, d'éclairage public, d'écoles et d'équipements socio-collectifs.

Mise en œuvre sur une durée de deux années seulement (2020-2022) pour un montant de 800 000 €, la PUA a été déployée par le Centre suisse de recherches scientifiques,



Terrain de maracana *sur le site de Calcio, Yopougon-Gesco, pépinière urbaine d'Abidjan.* *Crédit : Cabanon Vertical*

le bureau d'étude Urbaplan-Ola-up, et l'agence d'architecture et d'urbanisme Cabanon Vertical. Le ministère de la Construction, du Logement et de l'Urbanisme (MCLU) en assurait la maîtrise d'ouvrage, mais s'est peu impliqué dans le suivi du projet, en particulier à son démarrage. Si les résultats de la pépinière ont finalement été appréciés par le MCLU, une forme de frustration a néanmoins persisté.

> *Il y a des besoins forts au sein des quartiers en termes d'aménagements qui ne sont pas pris en charge par le PAQRA. De plus, le PAQRA ayant accusé du retard, les attentes que nous avons envers la PUA ont été renforcées comme une manière de compenser les faiblesses du grand projet urbain.*
>
> Représentant du MCLU – entretien conduit par le Gret.

Face au manque d'engagement de la maîtrise d'ouvrage, l'équipe de la pépinière a cherché à mobiliser davantage les municipalités des trois quartiers concernés (Koumassi, Abobo et Yopougon) afin qu'elles jouent un rôle de maîtrise d'ouvrage locale.

Dans l'idée de préparer les habitants aux transformations induites par l'arrivée du grand projet dans les quartiers, la PUA cherchait à réaliser des aménagements complémentaires au PAQRA le long des nouvelles voies et canaux prévus par celui-ci. Toutefois, la pépinière ayant été mise en œuvre après des opérations de restructuration urbaine et de densification, il ne restait plus beaucoup de terrains disponibles pour les équipements. Dans certains quartiers, il a donc été décidé de les construire sur des terrains déjà occupés par des écoles (et pouvant être utilisées par les associations et les habitants du quartier en dehors des heures scolaires), dont certaines avaient été identifiées pour l'intervention du PAQRA, en rajoutant simplement les équipements complémentaires à ceux prévus par le grand projet.

Il ne restait plus beaucoup de terrains disponibles pour les équipements de la pépinière.

À l'issue d'un processus concerté de co-conception, cinq sites ont été aménagés, dont trois écoles : la première a été équipée d'une bibliothèque et d'un espace de jeux pour enfants, la seconde d'un espace de détente sous le préau et d'un terrain sportif, la troisième de terrains multisports et de mobilier déplaçables. La pépinière a également construit sur les deux autres sites deux terrains de sport. Face au retard accumulé par le projet, lié aux difficultés d'accès au foncier, un accent particulier a été mis sur l'animation des sites et le renforcement du tissu associatif afin de maintenir la mobilisation des habitants. Une vingtaine d'initiatives socioculturelles (tournois sportifs, défilés de couture, musiques et danses, etc.) portées par des associations locales ont ainsi été soutenues dans les différents quartiers grâce à un fonds d'appui dédié.

Dakar au Sénégal (pépinière de complémentarité)



Halle d'attente de la gare de Rufisque, pépinière urbaine de Dakar. *Crédit : Studio Baïnem*

La pépinière urbaine de Dakar (PUD) s'insérait dans deux mégaprojets de construction d'infrastructures de transport collectif, le Train express régional (TER, mis en œuvre entre 2016 et 2022 pour 1,4 milliard d'euros) et le Bus Rapid Transit (BRT, mis en œuvre entre 2019 et 2024 pour 370 millions d'euros[8]), respectivement mis en œuvre par l'Agence nationale chargée de la promotion de l'investissement et des grands travaux (Apix) et le Conseil exécutif des transports urbains durables (Cetud). Ces projets cherchaient à désengorger l'agglomération dakaroise, forte d'environ quatre millions d'habitants, en reliant les quartiers périphériques aux centres économiques et administratifs à travers des couloirs de transports publics de forte capacité, moins polluants, plus sobres en carbone et réduisant l'insécurité routière ressentie par les piétons et les deux roues le long

8. À noter que l'AFD n'a finalement pas financé le projet de BRT, réalisé avec le soutien de Proparco, de la Banque mondiale et de l'Union européenne.

de ces grands axes. La pépinière se positionnait en complémentarité de ces grands projets, avec pour objectif de préparer les habitants aux changements induits par les grandes infrastructures de transport en matière de mode de vie et de déplacements.

La pépinière préparait les habitants aux changements induits par les grandes infrastructures de transport du grand projet.

Mise en œuvre entre 2020 et 2024 sur une durée de 44 mois, la PUD a bénéficié d'un cofinancement de l'AFD et d'ONU-Habitat à hauteur de 607 000 euros. Le projet était mis en œuvre par les ONG Gret, UrbaSEN et UrbaMonde, par un collectif d'artistes, d'architectes et d'artisans (le Collectif ETC), le Studio Baïnem et le bureau d'études Transitec (spécialisé dans la mobilité urbaine). Outre l'Apix et le Cetud, qui assuraient la maîtrise d'ouvrage, deux entités – liées entre elles – participaient aux instances de gouvernance du projet : la Société nationale de gestion du patrimoine du train express régional (Senter), créée en 2019 pour assurer la gestion du patrimoine ferroviaire du TER et de ses emprises foncières au profit de l'État du Sénégal, et la Société d'exploitation et de maintenance du train express régional (Seter). Les quatre communes concernées par les aménagements de la pépinière – Pikine, Rufisque, Mbao et Golf Sud – ont également été associées au dispositif afin d'assurer un suivi de proximité. Cette implication locale était d'autant plus importante que l'Apix et le Cetud, à cause de la pression exercée par la population et le gouvernement du fait du retard des chantiers et de la mise en service des transports publics, étaient peu enclins à rencontrer les habitants.

Lancée en juin 2020 avant les travaux du BRT et durant la phase de chantier du TER, la PUD s'est terminée en janvier 2024, peu après l'inauguration du BRT. Elle a pâti des retards et des incertitudes concernant les tracés du BRT et du TER et de leurs emprises précises, qui ont obligé à plusieurs reprises à changer le site des projets.

La PUD s'intéressait tout particulièrement aux mobilités piétonnes, qui représentent 70 % des déplacements dans les territoires considérés et qui apparaissent complémentaires au transport public. Dans un contexte marqué par les tensions liées aux expropriations, aux déplacements d'acteurs économiques, aux démolitions et aux fractures physiques imposées par les corridors de transport dans les quartiers, les actions de la pépinière devaient également contribuer à renforcer l'acceptabilité sociale du TER et du BRT.

Cinq sites ont ainsi été aménagés ou réaménagés à proximité des gares TER et dans des rues d'accès aux stations du BRT, proposant de multiples équipements : une halle d'attente sur le parvis d'une gare routière, un terrain multi-activités aménagé avec des bancs et des tables, une aire de jeux pour enfants, un terrain de basket pouvant servir à d'autres activités comme des cérémonies, et un chemin piéton vers la gare de TER. Des rues ont été aménagées (mobilier urbain, végétalisation, éclairage, barrières, trottoirs) afin de faciliter l'accès des piétons aux arrêts de bus, de BRT et de TER. L'idée était de valoriser les espaces urbains résiduels et délaissés issus des terrains expropriés pour les grands projets, en s'appuyant pour cela sur la mise en œuvre d'un processus concerté avec les habitants et les professionnels.

Enfin, la PUD s'est démarquée par son approche environnementale visant à minimiser le recours au béton à travers la réutilisation de matériaux locaux (utilisation de briques

en terre compressée pour le mobilier, de coquillages à la place de gravier ou de typha pour couvrir la halle d'attente) ou disponibles sur site (pneus et pierres). Enfin, certains des aménagements ont intégré une notion de réversibilité en employant des structures métalliques démontables, des murs en gabion et des pavés réutilisables.

ENSEIGNEMENTS ET AJUSTEMENTS DU DISPOSITIF

À la suite de ces premières expériences, l'AFD a apporté plusieurs ajustements au dispositif, qui se sont traduits de façon concrète sur la deuxième génération de pépinières (Nairobi, Kigali, Monrovia et Antananarivo).

Ces évolutions portent principalement sur quatre dimensions :

- l'abandon du principe d'aménagements temporaires ou frugaux au profit d'équipements plus solides et pérennes, en réponse aux attentes des maîtrises d'ouvrage et des habitants ;
- la mise en place de mécanismes favorisant le transfert d'apprentissage entre les pépinières et les grands projets ;
- une plus grande prise en compte des enjeux de gestion dans la conception des aménagements et dans l'accompagnement assuré par les pépiniéristes ;
- le renforcement du rôle des maîtrises d'ouvrage dans la gouvernance des projets.

L'abandon du frugal et du temporaire

Dans la première génération de pépinières, l'urbanisme tactique a été décliné à travers l'option de l'urbanisme frugal et temporaire, avec le recours à des équipements légers ou démontables. Justifié d'un point de vue théorique par l'ambition expérimentale des pépinières urbaines, le caractère frugal des premiers aménagements répondait également à des contraintes bien réelles : d'une part une double demande exprimée par les maîtrises d'ouvrage de transformation rapide des territoires et de multiplication du nombre d'aménagements afin de maximiser l'impact visible des investissements, et d'autre part des impératifs budgétaires et calendaires empêchant de concevoir des équipements plus robustes et plus durables.

Le caractère frugal des premiers aménagements répondait à des contraintes bien réelles.

À Abidjan, à Dakar et en Tunisie, la « frugalité » des aménagements s'est en grande partie imposée comme une nécessité opérationnelle au regard de cette double contrainte, et la question de leur pérennisation n'a pas réellement été anticipée. Dans le cas spécifique de la pépinière de Ouagadougou, des équipements temporaires ont été installés pour respecter le souhait de la maîtrise d'ouvrage de ne pas effectuer des constructions en dur susceptibles de contraindre par la suite les futurs aménagements du grand projet sur les mêmes sites. Ce principe avait, dès l'étape du montage, suscité des réserves de la part des habitants, ces derniers craignant que ces investissements publics ne produisent pas d'effets durables dans un contexte pourtant marqué par un déficit structurel d'équipe-

ments. Cependant, cette préoccupation n'a pas vraiment été entendue par la maîtrise d'ouvrage qui, avec un budget limité, a privilégié le nombre et la rapidité de livraison des aménagements.

À Abidjan, la pépinière n'a aménagé que cinq sites. Malgré tout, les budgets disponibles restaient encore insuffisants pour répondre aux standards attendus par la maîtrise d'ouvrage et sur lesquels celle-ci se montrait intransigeante (voir encadré p. 50).

> *Les montants affectés sont insuffisants ; pour construire un bon terrain de sport, c'est au minimum trente millions de francs CFA. Or la pépinière ne nous a accordé que onze millions. Avec un montant pareil, on ne peut pas avoir de clôture, ni d'éclairage sur le site.*
>
> Un technicien de la mairie de Koumassi, Besson R. (2022), p. 153.

En l'absence d'alternatives et à cause du manque de moyens, les aménagements se sont dégradés rapidement.

En l'absence d'alternatives locales en matière d'équipements, et à cause du manque de moyens publics investis pour leur entretien, les aménagements, soumis à une forte fréquentation, se sont souvent dégradés rapidement, confirmant les craintes des habitants et des maîtrises d'ouvrage.

> *En quoi le transitoire est-il innovant ? D'ailleurs ici, personne ne comprend l'intérêt du transitoire, car les gens ont des besoins urgents. Du coup la population s'interroge : pourquoi ne pas aménager directement des équipements pérennes et robustes ?*
>
> Un acteur de la pépinière urbaine d'Abidjan, Besson R. (2022), p. 154.

Les maîtrises d'ouvrage ont été d'autant moins convaincues par le principe de l'aménagement temporaire et frugal qu'il n'a pas toujours été possible d'effectuer les aménagements aussi rapidement que souhaité. Ces retards s'expliquent en grande partie par les difficultés à trouver du foncier disponible, mais aussi, parfois, par les incertitudes persistantes quant au tracé ou à l'emprise future du grand projet (qui détermine en retour la sélection des sites de la pépinière).

> *Pourquoi développer une pépinière urbaine, alors que les aménagements sont quasiment aussi longs à sortir de terre que ceux du PAQRA ?*
>
> Un agent de la mairie de Koumassi à Abidjan, Besson R. (2022), p. 159.

Le choix est fait pour les pépinières de deuxième génération de passer sur des équipements plus solides et pérennes.

À partir de 2022, le choix est fait pour les pépinières de deuxième génération de passer sur des équipements plus solides et pérennes. Cette décision s'accompagne d'une augmentation des budgets dédiés à la construction (par rapport aux budgets dédiés à l'intermédiation sociale), concentrés sur un plus petit nombre d'aménagements. À titre d'exemple, la pépinière de Monrovia, relevant de la deuxième génération, a bénéficié d'un budget d'environ 110 000 € par aménagement (coûts de construction uniquement), contre 10 000 € seulement pour la pépinière de Tunisie issue de la première génération.

À Abidjan, adapter les aménagements aux standards de la mairie

Le quartier Divo constitue l'un des trois sites d'intervention de la pépinière urbaine d'Abidjan en Côte d'Ivoire. Situé dans la commune de Koumassi, dans le sud du district d'Abidjan, il est concerné par les opérations de restructuration prévues dans le cadre du PAQRA. Cette commune, presque enclavée par la lagune sur ses limites nord et est, s'est développée en partie sur d'anciennes zones inondables. Le quartier Divo est ainsi né d'occupations progressives ayant conduit à l'assèchement du bas-fond pour permettre l'installation de l'habitat. Par la suite, le bras de la lagune le séparant du quartier Anoumabo a lui aussi fait l'objet de remblais informels de qualité médiocre. Ce quartier est régulièrement la cible de déplacements forcés visant à libérer le domaine public de constructions jugées illégales.

Dans ce contexte sensible, le pépiniériste a proposé d'intervenir sur un terrain administratif destiné à accueillir une école primaire et un commissariat pour y installer une plateforme multisports et du mobilier déplaçable. Toutefois, le volume, la nature et le caractère transitoire des aménagements proposés n'ont pas été acceptés par les autorités communales de Koumassi, qui souhaitaient maintenir un niveau d'équipement comparable à celui des aires de jeux en cours de construction dans d'autres quartiers de la commune. Certains équipements prévus n'ayant pas pu être construits faute de foncier disponible, une partie du budget a donc pu être réallouée à l'aménagement du terrain de Divo, et notamment aux importants travaux de terrassement liés à la nature des sols.



Site Koumassi-Divo, avant et après l'intervention de la pépinière urbaine d'Abidjan. Crédit : Cabanon Vertical

Plus largement, le passage du frugal au pérenne a induit plusieurs évolutions : augmentation de la durée des projets, affectation de ressources dédiées à l'élaboration de dispositifs de gestion, et dispositions concrètes pour renforcer l'articulation entre pépinières et grands projets. Ces évolutions se sont toutefois faites sans résoudre pour autant la tension entre l'objectif (maintenu) de construire rapidement ces aménagements et leur vocation désormais pérenne. À Kigali, par exemple, des aménagements présentés comme des « *quick wins facilities*[9] » lors du montage du projet n'ont été réalisés qu'au bout de presque deux ans. Les procédures d'accès au foncier et d'obtention des autorisations de construire ont considérablement ralenti leur mise en œuvre. Bien que ces délais restent relativement courts au regard des temporalités habituelles des grands projets urbains, ils semblent longs aux yeux d'habitants à qui la démarche a précisément été présentée comme un moyen d'obtenir des améliorations visibles à court terme.

Des pépinières plus clairement au service des grands projets

Retours d'expériences de la première génération

Dans les pépinières de première génération, le choix a été fait de s'inspirer d'interventions propres à l'urbanisme tactique, et plus spécifiquement de l'urbanisme transitoire ; toutefois, la portée transformative de cette approche est restée peu définie. Le devenir des espaces aménagés temporairement ou de manière frugale n'a pas été clairement précisé, pas plus que les mécanismes par lesquels les expérimentations collectives menées dans ce contexte étaient censées influencer les grands projets urbains auxquels elles étaient associées. Les effets d'apprentissage et les dynamiques complémentaires en matière d'aménagement urbain entre les pépinières et les grands projets ont donc été insuffisamment pensés. Les pépinières reposant sur le principe de complémentarité avec les grands projets pouvaient ainsi apparaître comme des interventions relativement isolées, dont la principale contribution consistait à améliorer l'acceptabilité sociale des grands projets en répondant rapidement à certaines attentes locales, mais sans que cela n'engage véritablement la maîtrise d'ouvrage. À Abidjan, par exemple, le ministère de la Construction, du Logement et de l'Urbanisme (MCLU), qui assurait la maîtrise d'ouvrage de la pépinière, annonçait en 2024 la démolition des aménagements effectués par celle-ci sur le site d'Aklomiabla au profit d'un large projet d'aménagement de canal (financé par la Banque mondiale), témoignant du fait que ces derniers n'étaient pas véritablement intégrés à sa planification.

Ainsi, les maîtrises d'ouvrage n'ont pas toujours immédiatement perçu l'intérêt des pépinières urbaines. Certaines ont accepté le dispositif principalement sous l'impulsion de l'AFD, d'autant que celui-ci était principalement financé par subvention, à l'inverse des grands projets qui l'étaient souvent par l'intermédiaire de prêts. Des réticences ont parfois persisté, notamment autour des exigences de cofinancement des projets de pépi-

9. Terminologie proposée par le pépiniériste à Kigali au moment du montage pour désigner de petits projets répondant à des besoins identifiés par les habitants des quartiers ciblés lors de la phase de faisabilité du KISUP, et qu'il semblait possible de livrer rapidement. Ces projets devaient permettre d'apporter des changements rapides et tangibles de façon à renforcer la confiance des acteurs du projet dans la démarche de la pépinière urbaine.

nières (certaines maîtrises d'ouvrage ont ainsi demandé que ce cofinancement provienne des pépiniéristes) Ce sont généralement les résultats concrets obtenus – en matière d'aménagement ou d'amélioration des relations avec les habitants – qui ont fini par convaincre certaines maîtrises d'ouvrage de l'intérêt du dispositif.

Ce sont les résultats concrets obtenus qui ont fini par convaincre certaines maîtrises d'ouvrage de l'intérêt du dispositif.

Seule pépinière de préfiguration de première génération, la pépinière de Ouagadougou était censée fournir des enseignements précis au grand projet, aussi bien concernant les aménagements qu'au sujet des futures modalités de gestion. Cependant, le dispositif ne prévoyait pas d'interface claire permettant à la maîtrise d'ouvrage de recueillir, d'analyser et d'intégrer ces retours. Cet angle mort a complexifié, et parfois bloqué, le transfert d'apprentissage, notamment lors de la conception des premiers aménagements dédiés aux sites sportifs. Les acteurs chargés d'accompagner la maîtrise d'ouvrage du grand projet – bureaux d'études en charge des études techniques, de l'assistance à maîtrise d'ouvrage ou encore de la maîtrise d'œuvre technique et sociale des grands projets – ont peiné à sortir d'un schéma d'ingénierie classique, linéaire et séquentiel, et à adopter des approches plus souples et plus itératives, pourtant indispensables pour prolonger les dynamiques initiées par les pépiniéristes.

Les acteurs chargés d'accompagner la maîtrise d'ouvrage du grand projet ont peiné à sortir d'un schéma d'ingénierie classique et à adopter des approches plus souples et plus itératives.

À la suite de cette expérience peu concluante, l'AMGT et le pépiniériste ont repensé les articulations entre la pépinière et la conception des équipements culturels du grand projet afin de mieux intégrer les enseignements de la première à la programmation définitive des seconds. Un bilan des usages a été conduit sur ces sites, et une étape de transfert d'enseignements entre le pépiniériste et l'équipe de maîtrise d'œuvre des équipements culturels du grand projet a été prévue, intégrant une session d'arbitrage sur les usages définitifs à retenir pour la consolidation de l'aménagement des sites. Malheureusement, en raison de la suspension des financements de l'AFD au Burkina Faso (en lien avec la dégradation de la relation diplomatique entre les deux pays), le recrutement de l'équipe de maîtrise d'œuvre des équipements culturels du PDDO 2 ainsi que le transfert des enseignements de la pépinière n'ont pu aboutir[10]. Au lancement des travaux des sites sportifs définitifs, la PUO a choisi de mettre en place sommairement cinq sites relais afin de maintenir la mobilisation des habitants autour des espaces aménagés. Ces chantiers sont aujourd'hui en suspend et ceux des équipements culturels n'ont jamais démarré. De ce fait, l'équipe de la PUO n'a pas pu participer ni au lancement des équipements, ni à leur animation, ni complètement assurer le transfert des apprentissages auprès des acteurs du PDDO 2.

La PUO a choisi de mettre en place cinq sites relais afin de maintenir la mobilisation des habitants autour des espaces aménagés.

10. Le Burkina Faso a en effet connu en 2022 deux coups d'État successifs qui ont entraîné la suspension de l'aide publique au développement française ainsi qu'un arrêt prolongé de la mise en œuvre du PDDO 2.

Le « bilan des usages » (pépinière urbaine de Ouagadougou)

En 2020, lors de la deuxième phase de la pépinière, l'AFD, s'inspirant des démarches d'urbanisme transitoire, a suggéré au pépiniériste de réaliser un bilan des usages. L'objectif était de formaliser et de partager avec la maîtrise d'ouvrage (l'AMGT) les enseignements issus des expérimentations de la pépinière en matière d'usages et d'aménagement, avant le lancement des études de conception des équipements définitifs. Dans ce cadre, le pépiniériste a conduit, après la livraison des premiers équipements, un diagnostic participatif pour évaluer l'évolution des besoins et des attentes des usagers. Les consultations ont permis de formuler une série de recommandations précises portant à la fois sur les types d'équipements définitifs souhaités par les habitants, ainsi que sur plusieurs principes de conception, notamment la proximité géographique entre certains équipements et l'accessibilité des sites aux personnes en situation de handicap.

Le pépiniériste a ensuite été invité à relire et à commenter les avant-projets sommaires puis définitifs élaborés par l'équipe de maîtrise d'œuvre du PDDO 2. Il a alors constaté que les enseignements issus du bilan des usages avaient été peu repris dans les plans des équipements définitifs. Il a donc insisté auprès de l'AMGT afin qu'ils soient révisés, de façon à mieux répondre aux demandes des habitants et des usagers. La maîtrise d'ouvrage s'est toutefois montrée réticente à engager ces modifications, probablement pour plusieurs raisons :

- l'offre initiale de l'équipe de maîtrise d'œuvre du PDDO 2 ne prévoyait ni temps ni ressources pour adapter les études techniques en fonction des apports de la pépinière. Le coût supplémentaire lié à une démarche itérative n'avait donc pas été anticipé ;
- l'absence d'arbitrage formel entre, d'une part, la programmation issue des études de préfaisabilité conduites sur les sites sportifs et culturels du PDDO 2 avant le démarrage de la pépinière et, d'autre part, les recommandations formulées par celle-ci, qui s'en éloignaient pourtant significativement. L'AMGT n'a pas relevé les contradictions et a validé un programme définitif, laissant le soin aux architectes-urbanistes du grand projet de procéder à des ajustements à la marge sans possibilité de repenser les projets en profondeur ;
- la maîtrise d'œuvre sociale du PDDO 2, dont le mandat avait été défini bien avant le démarrage de la pépinière, était chargée de consulter les habitants dans le cadre de la conception des équipements du grand projet. Plutôt que de s'adosser au dispositif de consultation communautaire déjà mis en place par la pépinière, elle a reproduit l'exercice de manière plus restreinte, en consultant seulement quelques personnes par site. Les résultats obtenus différaient parfois de ceux de la pépinière, générant ainsi des incompréhensions chez les acteurs concernés et conduisant l'AMGT à remettre en question la légitimité des conclusions transmises par le pépiniériste lorsque celles-ci engageaient trop de modifications ;
- le PDDO 2 avait déjà accusé du retard alors que la mairie souhaitait livrer rapidement les équipements. Dès lors, la reprise des études techniques a surtout été perçue comme une source de délais supplémentaires et a été considérée comme secondaire au regard des enjeux globaux du grand projet.

Ainsi, bien que certaines recommandations aient été prises en compte, notamment celles relatives à l'accessibilité, le manque de coordination entre la pépinière et le grand projet a conduit à une perte d'enseignements pourtant susceptibles d'enrichir la programmation des équipements sportifs définitifs.

La mise en suspend prolongée du PDDO 2 a par ailleurs accentué les retards pris dans la livraison des équipements sportifs et culturels définitifs. Pensés pour être temporaires, les équipements aménagés au cours de la première phase de la pépinière se sont alors dégradés. En outre, l'attente prolongée des aménagements définitifs a fini par générer une forme de saturation chez les riverains et les professionnels locaux vis-à-vis des activités de réflexion collective sur le devenir des sites.

En dépit de ces difficultés, la pépinière de Ouagadougou, dans l'idée de promouvoir plus largement la démarche à l'échelle nationale, a néanmoins pu organiser en 2024 un atelier de sensibilisation à l'urbanisme participatif avec des représentants de six municipalités parmi les villes secondaires du Burkina Faso.

Les ajustements opérés

Les retours d'expérience pour le moins mitigés des pépinières de première génération en matière de transfert des apprentissages ont conduit à des évolutions significatives dans la conception de celles de deuxième génération.

L'AFD a souhaité placer les pépinières davantage au service des objectifs des grands projets.

Face au faible engagement des maîtrises d'ouvrage vis-à-vis du dispositif, l'AFD a souhaité placer les pépinières davantage au service des objectifs des grands projets. Elle les a donc transformées en **projets pilotes** dont l'action devait contribuer aux objectifs de ces derniers et dont les apprentissages devaient ensuite pouvoir être répliqués à plus grande échelle.

Le principe de la **complémentarité** des aménagements a d'autre part été précisé. Les pépinières travaillent dorénavant sur des types d'aménagements ou d'équipements également prévus au sein du grand projet, avec l'idée que celui-ci puisse répliquer – avec une enveloppe financière plus importante, à plus grande échelle et sur d'autres sites – les approches testées. La dimension de **préfiguration** a elle aussi été approfondie. À Monrovia au Libéria, par exemple, la stratégie d'intervention est désormais explicitement incrémentale. La pépinière est pensée comme une première étape de l'aménagement du site, avec des équipements initiaux qui seront consolidés et agrandis par la suite. Elle teste également divers modèles de gestion destinés à être consolidés par le grand projet.

Les calendriers ont également été ajustés pour permettre de positionner plus clairement les pépinières en amont des grands projets afin de se donner le temps d'en tirer des enseignements. À Douala, par exemple, des équipements du grand projet livrés récemment sont restés peu fréquentés. La maîtrise d'ouvrage a donc décidé de décaler le démarrage de la deuxième phase du grand projet (le projet de lutte contre les inondations à Douala et à Yaoundé) pour laisser le temps à la pépinière de produire des enseignements réplicables.

Les calendriers ont été ajustés pour permettre de positionner plus clairement les pépinières en amont des grands projets.

Par ailleurs, la part des financements dédiés à la mobilisation communautaire et aux animations organisées dans les quartiers a été réduite et redirigée vers des événements d'inauguration des aménagements des pépinières.

Enfin, l'AFD a cherché à renforcer la **dimension participative des grands projets** afin de favoriser la réplication des pratiques développées dans le cadre des pépinières. Dans les pépinières de deuxième génération, de nouvelles collaborations ont ainsi été développées entre les équipes du pépiniériste et celles chargées de la maîtrise d'œuvre technique et sociale des grands projets. Dans le cadre des pépinières de troisième génération, l'AFD a exigé que les équipes chargées de la mise en œuvre des grands projets intègrent des profils disposant de compétences en matière de participation. À Tamale par exemple, dont le montage a débuté en 2025, l'étude de faisabilité du grand projet (le Tamale Urban Development Project) a fait l'objet d'une démarche participative impliquant des panels citoyens chargés de contribuer à identifier et à prioriser les grands ouvrages structurants portés par celui-ci. La pépinière de Tamale devrait permettre la poursuite du dialogue avec les panels d'habitants afin de co-construire des aménagements complémentaires ou préfigurant les grandes transformations prévues (espaces publics, aménagements de bord de route ou de canaux, etc.).

En misant sur l'expérimentation concrète *in situ*, les équipes de pépiniéristes tirent toutefois les pratiques participatives bien au delà du périmètre habituel des maîtrises d'œuvre technique et sociale des grands projets. Reste à savoir si les agents de ces maîtrises d'œuvre parviendront réellement à adopter des approches plus souples et à intégrer, à chaque étape de mise en œuvre (des études préalables à la construction), les enseignements issus des expérimentations des pépinières. Il s'agira notamment pour les équipes de maîtrise d'œuvre sociale de prolonger, plutôt que de remplacer, les dynamiques participatives initiées dans le cadre des pépinières.

Une meilleure articulation entre pépinière et grand projet présente des avantages évidents en matière d'engagement et de soutien, à la fois politiques et financiers, des acteurs institutionnels, mais elle tend aussi à limiter la portée expérimentale du dispositif concernant la conception des aménagements. Dès la deuxième génération des pépinières, la démarche expérimentale a davantage porté sur les aspects de gestion.



Site de Makepe à Douala, réalisé lors de la première phase du grand projet, et aujourd'hui moins fréquenté qu'initialement escompté, pépinière urbaine de Douala. Crédit : Studio Baïnem

Une attention plus poussée apportée à la gestion

Dans les pépinières de première génération, l'idée initiale était de travailler sur l'aménagement des « vides » urbains en rapprochant l'intervention publique des attentes et des usages des habitants. La durée des projets étant très courte, ce sont surtout les étapes de diagnostic, de conception et de construction qui ont été investies par les équipes. La gestion des sites et des équipements n'a pas été considérée comme un sujet prioritaire, à l'exception de la pépinière de Ouagadougou.

Le succès des aménagements des différentes pépinières de première génération a toutefois rapidement exposé ces équipements à des risques de dégradation. Les pépiniéristes ont ainsi été régulièrement amenés à les réparer ou, dans certains cas, à les démonter. Certains équipements initialement publics ont par ailleurs fait l'objet de privatisations. Face à ces constats, et forts de l'expérience à Ouagadougou, les pépiniéristes d'Abidjan, de Tunisie et de Dakar se sont retrouvés, une fois les aménagements effectués, à accompagner l'élaboration de dispositifs de gestion de manière *ad hoc* et dans un pas de temps souvent court, en particulier à Abidjan et Dakar.

À l'inverse, dans les pépinières de deuxième et de troisième générations, la gestion des espaces publics aménagés est devenue un enjeu central : en plus de l'augmentation de la part des budgets dédiée à renforcer la robustesse des aménagements, les missions des pépiniéristes ont également été élargies à l'accompagnement de la mise en place de dispositifs de gestion. Le groupement d'animation (Papu) a de son côté été mobilisé en appui, notamment à travers des actions de sensibilisation et de formation des équipes, la production d'outils comme la matrice des responsabilités, ainsi que l'organisation d'échanges entre pairs sur ces questions. Les maîtrises d'ouvrage ont également mieux anticipé la nécessité d'intégrer les aménagements produits par les pépinières dans les plans de gestion des grands projets.

Dans les pépinières de deuxième et de troisième générations, la gestion des espaces publics aménagés est devenue un enjeu central.

Le renforcement du rôle des maîtrises d'ouvrage

Relativement flous dans la première génération de pépinières, du fait de la nature expérimentale du dispositif, les rôles et les responsabilités des maîtrises d'ouvrage se sont en partie révélés au cours de l'action. À l'exception de la pépinière de Ouagadougou, qui avait signé un protocole d'accord avec la ville, aucun cadre contractuel n'encadrait initialement l'implication de la maîtrise d'ouvrage sur les pépinières de première génération, rendant la participation concrète des agents publics très dépendante des initiatives individuelles. Le fait que les maîtrises d'ouvrage aient été endossées par des acteurs nationaux ou sectoriels, plus éloignés des sujets d'aménagement des quartiers et de gestion d'infrastructures de proximité, explique également ce défaut d'engagement.

Les deuxième et troisième générations de pépinières ont progressivement clarifié le périmètre d'intervention des maîtrises d'ouvrage grâce à l'élaboration systématique de protocoles d'accord adaptés au fonctionnement des administrations. Ces derniers définissaient clairement les responsabilités des maîtrises d'ouvrage vis-à-vis des équipes de

pépiniéristes et offraient davantage de stabilité dans des contextes souvent marqués par un fort turnover. Les pépinières sont toutefois demeurées relativement chronophages pour les maîtrises d'ouvrage. De plus, le coût de leur suivi n'a pas toujours été intégré dans le budget au moment des montages (seul du temps de travail a pu être financé pour le point focal délégué par la maîtrise d'ouvrage).

Une plus grande attention a également été portée aux instances de pilotage afin de renforcer, dès l'étape du montage, l'implication de la maîtrise d'ouvrage dans le suivi du projet et la prise de décisions. Les collectivités territoriales, lorsqu'elles n'étaient pas déjà maîtres d'ouvrage, ont également été intégrées à ces instances en raison de leur rôle déterminant dans la facilitation des projets d'aménagement (accès au foncier, délivrance des autorisations, mobilisation des services de proximité) ainsi que dans la gestion future des équipements et des espaces livrés. Ces instances, initialement pensées comme des espaces de validation et de dialogue entre les différents acteurs des pépinières – les maîtrises d'ouvrage, les pépiniéristes, l'AFD, les collectivités locales – ont-elles aussi évolué pour renforcer l'articulation entre pépinière et grand projet. À Kigali, par exemple (pépinière de deuxième génération), le pépiniériste a été intégré au comité de pilotage du grand projet urbain, permettant ainsi de partager les enseignements tirés des actions de la pépinière en temps réel.

Les collectivités territoriales ont été intégrées aux instances de pilotage en raison de leur rôle déterminant dans la facilitation des projets d'aménagement.

Par ailleurs, plusieurs des fonctions liées à la facilitation du dialogue institutionnel et initialement dévolues au Papu ont finalement été reprises par l'AFD qui, en tant que bailleur, peut faire valoir une plus grande relation de proximité avec la maîtrise d'ouvrage et faciliter le lien entre pépinière et grands projets. La création d'un poste de coordinateur dédié aux pépinières urbaines à l'AFD visait à faciliter ce glissement de rôle ainsi que les effets d'apprentissage en interne.

LA SECONDE GÉNÉRATION DE PÉPINIÈRES, DISPOSITIFS PILOTES DES GRANDS PROJETS

Forts des enseignements de la première génération de pépinières, celles de deuxième génération ont été repositionnées comme dispositifs pilotes des grands projets, avec une attention apportée à l'engagement des maîtrises d'ouvrage ainsi qu'à la gestion et au transfert des apprentissages entre pépinière et grand projet.

Kigali au Rwanda (pépinière de préfiguration et de complémentarité)

La pépinière urbaine de Kigali (PUK) s'inscrit dans le cadre du Kigali Informal Settlement Upgrading Project[11] (KISUP, 2023-2029). Piloté par la ville de Kigali avec l'appui du ministère des Infrastructures, et financé par l'AFD et l'Union européenne, ce projet a pour objectif la réhabilitation des quartiers informels de Kagugu dans le district de Gasabo

11. Projet d'amélioration des quartiers informels de Kigali.



Kiosque à eau réhabilité, Rwezamenyo, pépinière urbaine de Kigali. Crédit : Bantu Design & Research

(situé en périphérie de Kigali) ainsi que ceux de Rwezamenyo et de Nyakabanda dans le district de Nyarugenge (situé dans le centre de la capitale), grâce à la construction d'infrastructures et à la mise en place de services de proximité (voiries piétonnes, drainage, éclairage public, école, centre de santé, marchés et espaces publics). Le KISUP cherche également à renforcer les compétences des acteurs municipaux sur les questions de résilience climatique et de co-conception avec les habitants, ainsi que sur les solutions de logements abordables pour prévenir les effets de gentrification accélérée par l'amélioration du quartier.

D'un montant d'un million d'euros, la mise en œuvre de la PUK est prévue sur trois ans (2024-2027) par un consortium composé de l'ONG Rwanda women's Network (chef de file), du bureau d'architecture et d'urbanisme Bantu Design & Research, ainsi que du bureau de consultance Espelia.

La pépinière de Kigali a été conçue en collaboration avec le KISUP et intervient sur trois types d'aménagements.

La pépinière de Kigali a été conçue en étroite articulation avec le KISUP. Elle intervient sur trois types d'aménagements identifiés par l'étude de faisabilité du grand projet :

- **la construction et la rénovation de petits équipements** en réponse à une demande urgente de la population, tels que des kiosques à eau enrichis de nouveaux usages (magasins, latrines, douches, espaces publics, circulation piétonne) et un terrain de basketball. Par l'intermédiaire de ces petits projets, le pépiniériste cherche à encourager des transformations rapides dans les quartiers ciblés par le KISUP afin de maintenir la mobilisation communautaire autour du grand projet. Cette catégorie de projets est appelée « *quick win facilities* » ;

- **la construction et la rénovation d'aménagements socio-collectifs** qui répondent eux aussi à une demande de la population, mais qui sont plus longs à livrer : une crèche, une bibliothèque et un terrain de football ;
- **la conduite**, au côté de l'équipe de maîtrise d'œuvre du KISUP, **des concertations communautaires ainsi que la phase de co-conception sur des équipements plus importants** (centre de santé, marché, large espace public, centre communautaire, fontaine) aménagés par le KISUP. Le pépiniériste mobilise pour cela des outils de conception et de gestion testés et développés au sein des petits projets mentionnés plus haut.

Afin de valider la priorisation des équipements, le pépiniériste s'appuie sur les Community Upgrading Commitee[12] (CUC), également mobilisés dans le cadre du KISUP et déjà élus avant le projet. Les CUC proposent par ailleurs des personnes issues de leurs rangs pour siéger dans les deux types de comités mis en place par la pépinière : les comités de construction (qui contrôlent la sélection des entreprises de travaux et les rotations d'embauche des ouvriers issus des quartiers d'intervention) et les comités de gestion des plaintes.

Il s'est cependant avéré difficile de mobiliser le foncier nécessaire à la réalisation des aménagements de la pépinière. Certaines parcelles identifiées dans l'étude de faisabilité du KISUP comme étant des terrains publics ont en effet été revendiquées par des acteurs privés, entraînant des retards et mettant l'équipe face à la nécessité d'identifier d'autres espaces à aménager.

La mise en œuvre de la pépinière a également été retardée, car la ville de Kigali a souhaité redéfinir le périmètre d'intervention de celle-ci à Kagugu afin de pouvoir faire place à deux autres projets concurrents : l'un de protection et de restauration des zones marécageuses, et l'autre de développement d'une zone de logements de luxe. À la suite d'arbitrages opérés par la commune, le terrain de football a ainsi dû être déplacé sur un site plus petit que ce qui était initialement prévu. Le projet de construction de logements de luxe a par ailleurs entraîné une vague de gentrification qui a fortement perturbé la pépinière, la moitié des membres du comité communautaire d'amélioration du quartier ayant en effet choisi de vendre leur propriété.

Nairobi au Kenya (pépinière de préfiguration et de complémentarité)

La pépinière urbaine de Nairobi (PUN) (2022-2026) s'inscrit dans le cadre de la deuxième phase du projet Kenya Informal Settlements Improvement Project[13] (KISIP 2, 165 millions d'euros), un programme national porté et coordonné par le State Department for Housing and Urban Development[14] (SDHUD), avec l'appui financier de la Banque mondiale, de l'Union européenne et de l'AFD. Lancée en 2022, cette seconde phase avait pour objectif l'amélioration de 85 quartiers précaires de la capitale et de villes secondaires à travers notamment des opérations de remembrement et de titrisation foncière, et l'aménagement et l'amélioration d'infrastructures structurantes (eau et assainissement, drainage, gestion des déchets, amélioration de la voirie, éclairage public), d'infrastructures de mobilité douce (circulation

12. Comités communautaires d'amélioration des quartiers.
13. Projet d'amélioration des quartiers informels kenyans.
14. Département d'État pour le logement et le développement urbain.



Centre communautaire multifonction de Kaeni Soba, pépinière urbaine de Nairobi. Crédit : Kounkuey Design Initiative

Le grand projet comportait un volet d'inclusion socio-économique visant à soutenir l'élaboration de plans de développement communautaires.

piétonne, voie cyclable), de marchés, d'espaces publics et d'espaces verts. Le grand projet comportait également un volet d'inclusion socio-économique visant à soutenir l'élaboration de plans de développement communautaires, ainsi que des initiatives de développement économique ou de services portées par des organisations de base communautaire issues des quartiers ciblés.

Afin d'améliorer l'acceptation du KISIP, la pépinière cherche à développer des aménagements sociaux et communautaires dans les quartiers fortement touchés par le projet, celui-ci ayant en effet entraîné des expropriations et des démolitions. Il s'agit également de tester une première démarche de co-conception et de gestion communautaires destinée à être répliquée dans d'autres quartiers ciblés par le KISIP 2.

Placée sous la maîtrise d'ouvrage du Nairobi City Council, en coordination avec le point focal national du KISIP 2 au sein du SDHUD, la PUN est mise en œuvre par un consortium conduit par l'ONG Kounkuey Design Initiative, appuyée par l'ONG Slumdwellers International Kenya et l'association Akiba Mashinani Trust, pour un montant total de 657 000 €. Elle est déployée dans les quartiers précaires de Kayole Soweto, de Kahawa Soweto et de City Carton. Quatre projets d'aménagement ont été sélectionnés à partir d'un appel à initiatives communautaires. Chacun combine différents usages, marchands (cybercafé, espace de laverie, kiosque-fontaine, blocs sanitaires, etc.) comme non marchands (salle polyvalente, espace de jeu pour enfants, bibliothèque, espace végétalisé, terrain de sport, etc.). En conjuguant ces deux types de services, la pépinière cherche à répondre à la fois aux besoins de services de proximité exprimés par les habitants et à la nécessité de financer les coûts de gestion des équipements.

La PUN a rencontré d'importantes difficultés à la suite du retrait du permis de construire sur l'un des sites de Kayole Soweto et de la démolition par l'État kenyan du site de City Carton. Ces événements ont en effet entraîné des retards significatifs et obligé les équipes à reprendre le processus de conception de projets.

En dépit de ces difficultés, les avancées de la pépinière urbaine de Nairobi ont convaincu le SDHUD de répliquer la démarche participative (co-programmation, co-design, mobilisation de main-d'œuvre locale et gestion des équipements) dans le cadre de la mise en œuvre des plans de développement communautaire du KISIP 2 dans les villes secondaires de Nakuru, de Kisumu et de Kakamega. Le cadre contractuel retenu par la maîtrise d'ouvrage (une prestation de courte durée – 24 mois seulement –, peu flexible et fortement encadrée) risque toutefois de limiter la possibilité de reproduire les conditions qui avaient permis le déploiement de la démarche à Nairobi.

Les avancées de la pépinière urbaine de Nairobi ont convaincu le SDHUD de répliquer la démarche participative.

Monrovia au Libéria (pépinière de préfiguration)

La pépinière urbaine de Monrovia (PUM) (2024-2026) s'inscrit dans le cadre du Monrovia Integrated Development Project[15] (MIDP, 2022-2027). Celui-ci cherche à améliorer les conditions de vie dans plusieurs quartiers précaires de l'aire métropolitaine de Monrovia à travers la construction d'infrastructures publiques adaptées aux risques climatiques. Le MIDP repose sur une démarche participative et prévoit notamment la création d'espaces publics polyvalents (appelés « *community corners* ») associant équipements sociaux de proximité et aménagements favorisant la résilience environnementale.



Revue des plans du futur « community corner » *du quartier de Shoe Factory par les habitants et les membres du comité de gestion communautaire.* *Crédit : Mercy Corps Liberia*

15. Projet de développement intégré de Monrovia.

Financée à hauteur de 900 000 €, la PUM est portée par l'ONG Mercy Corps Libéria et est placée sous la maîtrise d'ouvrage du ministère des Travaux publics (Ministry of Public Works), du Monrovia City Corporation, du Paynesville City Council (PCC) et de la municipalité de Gardnersville.

Conçue comme une phase préparatoire au déploiement du grand projet, la pépinière cherche à réaliser trois *community corners* pilotes.

Conçue comme une phase préparatoire au déploiement du grand projet, la pépinière cherche à réaliser trois *community corners* pilotes dans les quartiers de Lakpazee (Monrovia), de Woodcamp (Paynesville) et de Shoe Factory (Gardnerville) dans le but de tester des aménagements et des modalités de gestion susceptibles d'être améliorés, étendus ou répliqués à plus grande échelle dans le cadre du grand projet. Chaque site associe des espaces publics polyvalents (aires de jeux, bibliothèques, sanitaire, salles polyvalentes) à des espaces végétalisés contribuant à la lutte contre les inondations et les fortes chaleurs. Dans le quartier de Lakpazee (Monrovia), la pépinière n'a pas pu trouver de foncier disponible pour un *community corner* et a réalisé à la place une série d'aménagements collectifs plus petits sur des sites satellites.

Pour le site de Woodcamp, le pépiniériste a piloté avec les habitants la co-conception du plan directeur (« *masterplan* ») guidant l'aménagement de l'ensemble du site du *community corner*, en prévoyant de livrer une première partie des aménagements qui seront ensuite complétés par le grand projet. Cette démarche assure la cohérence de l'ensemble des aménagements. Plutôt que de relancer une mission de maîtrise d'œuvre au sein du MIDP, la maîtrise d'ouvrage a décidé de s'appuyer sur le travail de planification porté par la pépinière pour accélérer le calendrier du grand projet et engager directement les travaux sur le reste du site.

Pour le site de Woodcamp, le pépiniériste a piloté avec les habitants la co-conception du plan directeur guidant l'aménagement de l'ensemble du site du *community corner*.

Au-delà de la réalisation des équipements, la PUM cherche également à expérimenter des dispositifs de gestion mixte impliquant comité communautaire et opérateur privé de gestion. Ces aspects sont abordés plus en détail dans la partie 4.

Antananarivo à Madagascar (pépinière de préfiguration et de complémentarité)

La pépinière urbaine d'Antananarivo s'articule autour de deux grands projets déployés dans les quartiers précaires de la capitale.

La pépinière urbaine d'Antananarivo (PUAA) s'articule autour de deux grands projets déployés dans les quartiers précaires de la capitale, financés par l'AFD et placés sous la maîtrise d'ouvrage de la commune urbaine d'Antananarivo (projet Lalenkely et projet de mobilité douce). D'un montant de 1,2 million d'euros, elle est mise en œuvre sur trois ans (2023-2026) par le Gret et le cabinet d'architecture et d'urbanisme Cabanon Vertical.



Site sportif de Mandroseza, pépinière urbaine d'Antananarivo. *Crédit : Cabanon Vertical*

La pépinière agit en complémentarité des phases 2 et 3 du projet Lalenkely (financées respectivement à hauteur de 5 et de 21 millions d'euros) et en préparation de la phase 4 (31 millions d'euros). Ce projet a pour objectif d'améliorer la voirie, les venelles piétonnes et les ouvrages d'assainissement en privilégiant le recours à une main-d'œuvre issue des quartiers ciblés. Il travaille également à la mise en place de modalités de gestion pour les petits équipements de services de proximité (bornes-fontaines, blocs sanitaires, points de pré-collecte de déchets). La pépinière, en complément des grands travaux, produit des aménagements sur trois sites (places publiques, terrain de sports, aires de jeux) dans le but de renforcer la cohésion sociale dans les quartiers et l'appropriation par les populations des grandes transformations en cours.

La PUAA préfigure par ailleurs la mise en œuvre du projet de mobilité douce d'Antananarivo porté par la Communauté urbaine d'Antananarivo (CUA) (2023-2028). D'un montant de 8,8 millions d'euros, celui-ci prévoit l'élaboration du premier plan de mobilité urbaine durable de la commune urbaine d'Antananarivo, ainsi que la réhabilitation de trottoirs, la création de pistes cyclables et la sécurisation des abords d'écoles, de marchés et de stations de transports informels. Dans ce contexte, la pépinière a conduit une analyse des usages et des lieux de mobilité, et élaboré et testé sur cinq sites une série de mobiliers urbains (arrêt de bus, banc, luminaire, barrière, signalétique, etc.) pouvant être répliqués au sein du grand projet. L'articulation entre pépinière et grand-projet reste cependant à concrétiser dans la mesure où, sur ce dernier, les phases préparatoires en amont des aménagements n'ont pas encore démarré.

Dans l'ensemble des quartiers touchés par la pépinière, une quinzaine d'initiatives sportives et culturelles portées par des associations ont d'autre part été financées et accompagnées par les pépiniéristes, y compris des activités de formation à l'artisanat et des campagnes de sensibilisation sur différents sujets (genre, mobilité douce, respect des biens publics).

La quasi-totalité des 40 sites potentiels identifiés au moment du diagnostic s'est avérée faire l'objet de revendications foncières de la part d'acteurs privés.

La PUAA a rencontré des difficultés à identifier du foncier disponible pour ses interventions. En effet, la quasi-totalité des 40 sites potentiels identifiés au moment du diagnostic s'est avérée faire l'objet de revendications foncières de la part d'acteurs privés – une situation qui a exigé du pépiniériste un important travail de négociation. ●

Les pépinières urbaines relèvent d'un dispositif apprenant qui a été largement redéfini entre la première génération de pépinières et les suivantes. Les évolutions résultent à la fois des problèmes rencontrés sur le terrain par les pépiniéristes ainsi que des retours des maîtrises d'ouvrage et des habitants, et témoignent de la forte capacité d'adaptation du dispositif. Les projets initiaux articulaient des ambitions complexes, allant de l'urbanisme transitoire à la transformation des pratiques de gouvernance urbaine. Toutefois, leur inscription dans les grands projets n'avait été ni véritablement pensée ni réellement opérationnalisée. Les leçons tirées des premières expériences ont permis de clarifier le positionnement des pépinières et de préciser le rôle respectif des différentes parties prenantes.

Alors que les pépinières de première génération exploraient un champ large d'expérimentations centrées sur la conception participative, celles de deuxième et de troisième générations se sont davantage attachées à renforcer l'alignement stratégique entre leurs actions et celles des grands projets urbains. Cette évolution s'est traduite par plusieurs inflexions majeures :

- le référentiel de l'urbanisme frugal, tactique et transitoire a progressivement laissé place à une approche moins politique de la participation visant à améliorer la pertinence d'aménagements désormais conçus comme plus solides et plus durables ;
- le rôle des maîtrises d'ouvrage a été renforcé. Les collectivités territoriales ont été associées à la gouvernance du projet dès sa phase de conception et une attention accrue a été apportée à la concertation entre les différents niveaux institutionnels ;
- la question du transfert des apprentissages entre pépinière et grand projet est devenue centrale. Cette préoccupation s'est traduite par l'adoption d'approches plus explicitement incrémentales dans l'articulation entre pépinière et grand projet, par l'affirmation d'un objectif de réplication des méthodes expérimentées au sein des grands projets, ainsi que par un renforcement de leur dimension participative. Une meilleure articulation entre les instances de pilotage des pépinières et celles des grands projets a également été recherchée ;
- le champ de l'expérimentation a été déplacé vers les enjeux de gestion des aménagements.

Ces réorientations stratégiques ont cependant été opérées sans remise en cause du principe d'aménagements rapides qui, s'il demeure l'une des caractéristiques fondatrices des pépinières urbaines, peut parfois s'avérer source de tensions.

Ces retours d'expérience invitent à envisager les pépinières urbaines moins comme un outil standardisé que comme une méthode d'intervention souple, capable de s'ajuster aux réalités locales et de dégager des marges de manœuvre au sein des grands projets dans lesquels elles s'insèrent. Leur mode d'opérationnalisation dépend en particulier de l'état des relations qu'entretiennent entre eux les acteurs de la gouvernance urbaine locale (habitants, organisations de la société civile, acteurs économiques, pouvoirs locaux et État). L'un des enjeux consiste alors à définir, dès la phase de conception, les transformations précises que la pépinière, sur la base de la connaissance la plus juste possible des différentes visions et intérêts en jeu dans la gouvernance locale, peut raisonnablement apporter dans le temps et avec les moyens impartis, tant sur le plan des aménagements que sur celui des dynamiques de gouvernance territoriale.

Les parties suivantes examinent plus spécifiquement la manière dont cette approche participative a été mise en œuvre sur le terrain dans les différents contextes, tant dans le domaine de l'aménagement que dans celui de la gestion des espaces et des équipements aménagés. Elles analysent en particulier la façon dont elle s'est articulée – et parfois confrontée – aux cadres institutionnels existants.

Les aménagements des espaces publics

Entre expérimentation ponctuelle et transformation durable des quartiers

Les aménagements des pépinières urbaines ont été réfléchis de façon à apporter des améliorations visibles et rapides, tout en répondant au mieux aux attentes des résidents et usagers des quartiers concernés. Plus largement, l'un des objectifs des pépinières urbaines était de mobiliser les habitants comme véritables acteurs du projet, de reconnaître et de valoriser leurs pratiques à travers les espaces et les équipements livrés, mais aussi de renforcer la légitimité des usages existants dans les choix d'aménagements opérés au sein des grands projets urbains. Dans cette perspective, les pépiniéristes se sont positionnés comme intermédiaires entre les différents usagers de l'espace public d'une part, et entre ces derniers et les pouvoirs publics d'autre part. Les équipes de pépiniéristes de la première génération ont également dû concilier les attentes contradictoires exprimées par les différents acteurs – rapidité et frugalité d'un côté, exigences de qualité et de durabilité de l'autre. Légers et conçus avec peu de moyens, les aménagements de la première génération se sont rapidement dégradés, entraînant de vives critiques et une évolution du dispositif. Enfin, les équipes du projet ont été confrontées à des difficultés récurrentes en lien notamment avec les conceptions divergentes de la notion de participation et la rareté du foncier disponible.

CONSTRUIRE ET CONCRÉTISER DES PROPOSITIONS D'AMÉNAGEMENT AVEC LES HABITANTS

Les pépinières urbaines ont fonctionné selon une méthodologie d'ensemble commune qui avait pour but d'assurer l'aménagement, l'animation et la gestion participatives des espaces publics. Les différentes étapes composant la démarche d'aménagement et de gestion ont toutefois été propres à chaque projet, reflétant la diversité des contextes urbains et les savoir-faire spécifiques des équipes de pépiniéristes. En fonction des projets et de l'étape à laquelle se situait la démarche, le degré de participation des habitants a été plus ou moins poussé.

En fonction des projets et de l'étape à laquelle se situait la démarche, le degré de participation des habitants a été plus ou moins poussé.

Les grandes étapes de la démarche des pépinières

La première étape de la démarche d'aménagement et de gestion a consisté en **la conduite d'un diagnostic**. Organisé en deux phases, celui-ci avait pour but de permettre d'identifier les multiples enjeux (sociaux, économiques, environnementaux, etc.) liés au développement des quartiers et d'évaluer l'intérêt des usagers pour les futures actions de la pépinière.

Deux cas de figure se sont présentés : soit les terrains avaient été préalablement identifiés par la maîtrise d'ouvrage durant la phase de faisabilité du grand projet ou de la pépinière – notamment dans les cas des pépinières de préfiguration telles que Ouagadougou, Monrovia ou encore Kigali –, soit cette phase préalable revenait au pépiniériste au démarrage du projet. Dans le premier cas, le diagnostic permettait de vérifier, parmi les sites proposés et validés par la maîtrise d'ouvrage, ceux susceptibles de convenir pour l'implantation de la future pépinière, en prenant en compte notamment le respect des diligences environnementales et sociales liées aux financements français et européens (identification et accompagnement des personnes déplacées par l'aménagement, reconnaissance des propriétés privées, risques de pollution, etc.). Quel que soit le statut foncier des terrains pré-identifiés (public, privé, communal), il restait en effet nécessaire de confirmer la disponibilité effective des sites et de mettre au jour d'éventuelles revendications foncières concurrentes. Dans le deuxième cas, il s'agissait de repérer, avec l'aide des habitants, de potentielles emprises foncières exemptes de contestations et aptes à accueillir des aménagements à usages collectifs.

Une fois les sites repérés, le diagnostic s'est ensuite attaché à documenter les usages existants, à identifier les personnes et les groupes actifs dans le quartier (associations riveraines, personnes influentes, professionnels, opérateurs économiques, groupes d'usagers) et à recueillir les besoins et les attentes exprimés par les habitants en matière d'équipements et d'espaces publics. Pour les pépinières de préfiguration, les sites et les types d'équipement avaient déjà été identifiés dans le cadre du grand projet, mais requéraient malgré tout une phase de validation par les habitants ainsi que la précision de leurs besoins.

Une fois les sites repérés, le diagnostic s'est attaché à documenter les usages existants, à identifier les personnes et les groupes actifs dans le quartier.

Une fois les terrains et les besoins identifiés, la seconde phase du diagnostic, dite de « co-conception », permettait quant à elle aux futurs usagers et aux habitants de proposer des projets d'aménagement et de participer à leur conception (usages, positionnement des équipements, matériaux utilisés, caractéristiques techniques diverses, etc.). Deux grandes approches ont été déployées :

- **la sélection des projets *via* un fonds d'appui dédié** (mis en œuvre à Nairobi et en Tunisie). Des organisations de la société civile, des organisations communautaires de base et de petits opérateurs économiques ont été invités à proposer des sites d'intervention, des aménagements ainsi que des modalités d'animation, voire de gestion, des futurs espaces et équipements aménagés. Afin de favoriser la participation d'acteurs aux niveaux d'éducation et de structuration variés, le pépiniériste a proposé aux porteurs de projets un accompagnement « sur mesure » ainsi que des formations ;

- **la conception concertée entre les usagers des sites et les autorités publiques** (menée à Dakar, à Abidjan, à Antananarivo, à Ouagadougou, à Monrovia et à Kigali). Le rôle du pépiniériste a ici consisté à traduire les attentes des habitants en options techniques et à organiser le dialogue entre les différents usagers d'une part, et entre les usagers et les autorités publiques d'autre part, afin que tous les acteurs puissent procéder aux compromis et aux arbitrages nécessaires. Dans les pépinières de Tunisie et de Nairobi, les porteurs de projet identifiés ont été appuyés par les pépiniéristes pour mener autour de leurs propositions d'aménagement un exercice de conception concertée avec les futurs usagers.

La production d'aménagements *via* les fonds d'appui : une tension entre appropriation et risque d'accaparement

Déléguer la conception et la gestion des aménagements publics à des organisations communautaires de base ou à des individus est une pratique avancée de participation qui n'a toutefois pu être mise en œuvre que sur un nombre limité de pépinières. En effet, bien que le pépiniériste demeure *in fine* responsable de la réalisation des aménagements, cette approche suppose que les associations partenaires soient suffisamment structurées pour pouvoir formuler des propositions cohérentes, participer à la maîtrise d'œuvre des chantiers et gérer ces espaces dans la durée.

La réussite de ce mode d'intervention dépend également de la volonté des autorités locales à déléguer une part de l'initiative et de la mise en œuvre à la société civile. Lorsque les espaces aménagés sont conçus directement par des associations locales, ils font généralement l'objet d'une appropriation plus forte par les habitants. Ces espaces ne sont alors plus perçus comme des interventions décidées de l'extérieur, mais comme des projets issus directement de la communauté. C'est le cas notamment à Nairobi, où des organisations communautaires de base portent la conception et la gestion d'espaces communautaires financés et accompagnés par la pépinière. Ces organisations étaient déjà très actives dans l'amélioration du cadre de vie des quartiers bien avant l'arrivée de la pépinière, et leur action était reconnue par les institutions locales (en l'occurrence le *county*).

Le risque de cette approche est cependant que les aménagements réalisés reflètent avant tout les intérêts d'un groupe particulier au détriment de ceux d'un collectif plus large et plus représentatif des habitants d'un quartier, et de voir *in fine* ces espaces être accaparés. Cela est arrivé à Gabès, en Tunisie, où un porteur de projet a revendu les équipements sportifs et démantelé les jeux pour enfants installés dans le cadre de la pépinière pour les donner à des écoles, et ce sans consulter ni les usagers du site ni les habitants du quartier.

Conscient de ces risques, le maire de Ouagadougou s'est opposé au fait d'avoir recours au fonds d'appui dans le cadre de la pépinière. Les aménagements, réalisés sur le domaine public, étant prévus pour être temporaires, il craignait en effet que la délégation de leur gestion à des associations ne crée des tensions au moment du démantèlement des équipements.

Les équipes ont ensuite procédé aux demandes de validation ou de permis de construire auprès des services d'urbanisme des collectivités locales, avec différents niveaux de formalisation selon les cas. Les collectivités étaient susceptibles de formuler des réserves ou des objections lorsque les propositions ne respectaient pas certaines normes locales ou entraient en contradiction avec des projets d'aménagement futurs non identifiés lors de la phase de conception. La validation émanait d'institutions publiques variées, différentes en fonction des contextes et du statut foncier des sites concernés. Lorsque les aménagements prenaient place sur des terrains publics déjà identifiés dans le cadre du grand projet (Ouagadougou, Dakar, Kigali), les arbitrages relevaient de l'autorité des maîtrises d'ouvrage (qui consultaient les municipalités lorsque ces dernières n'étaient pas elles-mêmes maîtrise d'ouvrage). À l'inverse, les interventions situées sur des terrains en dehors de l'emprise directe des grands projets nécessitaient l'obtention d'un permis de construire ou de faire l'objet d'une validation municipale plus classique (Abidjan, Nairobi, Monrovia, Tunisie).

Une fois les validations obtenues, la phase de **construction** pouvait ensuite démarrer, selon des modalités pensées pour engendrer des retombées économiques favorables aux habitants du quartier.

Enfin, en fonction des pépinières, une attention plus ou moins grande a été accordée à l'accompagnement à l'élaboration d'un **dispositif de gestion** des équipements (voir partie 4).

En parallèle des étapes décrites précédemment, des **animations** ainsi que des **événements culturels et sportifs** ont été organisés sur certaines pépinières afin de favoriser l'appropriation par les habitants des transformations impulsées dans leur quartier. Ces initiatives (fresques murales, activités pour les jeunes, tournois sportifs de *maracana* ou d'handibasket, concerts, concours de coiffure, festival de musique, théâtre, etc.), qu'elles aient été ponctuelles, régulières ou aient été conduites avant ou une fois les aménagements réalisés, cherchaient à inscrire les sites comme des repères dans la vie collective des quartiers ainsi qu'à encourager l'émergence d'activités qui, à terme, pourraient se renouveler de manière autonome. En plus des événements organisés directement par le pépiniériste, un fonds d'appui a été mis en place à Abidjan, à Antananarivo et à Ouagadougou pour financer les initiatives associatives et communautaires. Dans le cas des pépinières de préfiguration de Ouagadougou ou de Monrovia, ces animations ont également permis d'observer la façon dont les espaces aménagés étaient utilisés, et de recueillir les retours des usagers en vue de les améliorer dans le cadre du grand projet.

Ces initiatives cherchaient à inscrire les sites comme des repères dans la vie collective des quartiers.

Enfin, du fait de la vocation expérimentale des pépinières, une importance particulière a été accordée au dispositif de suivi-évaluation de façon à pouvoir ajuster les méthodes au cours de l'action, mais également pour faciliter le transfert d'expériences vers le grand projet. Dans cette optique, certains indicateurs, comme à Ouagadougou, ont été suivis de manière continue par les équipes du pépiniériste (fréquentation des sites, participation aux ateliers, niveau de satisfaction des personnes formées, etc.), et différents ateliers de bilan collectif ont été organisés avec les habitants et les autorités au cours du projet pour discuter des mécontentements et faire évoluer le dispositif.

Le diagnostic participatif : observer et libérer la parole

Dans les projets urbains dépourvus de dimension participative spécifique, le diagnostic repose principalement sur des données et des relevés techniques de nature statistique ou cartographique ainsi que sur des recherches documentaires. Ces outils, bien qu'indispensables, tendent à négliger des dimensions essentielles telles que les usages ou certaines données sensibles – les lieux les plus fréquentés par certains groupes, ceux portant une charge symbolique pour la communauté, ceux qui font l'objet de conflits d'usage ou encore ceux qui sont jugés peu sûrs – pourtant souvent cruciales pour anticiper ou éviter des blocages.

Afin de pallier cet écueil, les équipes des pépiniéristes ont privilégié des méthodes et des outils centrés sur l'observation, l'expression de la parole et la mise en perspective des points de vue : entretiens semi-directifs, *focus groups*, marches exploratoires, cartographie sensible[1], film-débat, dispositifs mobiles (Penc'mobile et sentoukaye par exemple, voir encadrés p. 72 et 75), permanence architecturale, etc.[2] Bien qu'ayant presque systématiquement commencé par solliciter le soutien des autorités coutumières, dont l'accord est souvent indispensable pour rencontrer les habitants, les équipes de pépiniéristes ont veillé par la suite à ne pas laisser l'ensemble du processus sous leur seule influence afin d'offrir un cadre de discussion plus ouvert et davantage propice à une expression libre de la parole.

Les pépiniéristes ont ensuite pris le temps d'observer directement les usagers en s'installant durant quelques jours à demeure dans les quartiers et en diversifiant les moments d'observation (en journée, en soirée et durant les week-ends). Anecdote qui n'en est pas une au regard des méthodes de diagnostic plus classiques : à Dakar, l'équipe du pépiniériste s'est installée plusieurs jours durant dans un hôtel donnant sur l'espace de la gare pour observer les pratiques à toute heure et nouer des contacts avec les acteurs locaux. L'objectif était à la fois de documenter et de cartographier la diversité des usages, y compris ceux moins valorisés ou moins valorisants aux yeux des habitants, d'identifier les différents acteurs à associer au processus et d'amorcer une relation de confiance avec les habitants.

L'objectif était de documenter et de cartographier la diversité des usages, y compris ceux moins valorisés ou moins valorisants.

Dans un second temps, les pépiniéristes ont donné la parole aux habitants et aux usagers des sites en les encourageant à participer au projet et en s'efforçant de lever les freins à l'expression de certains groupes : adaptation des horaires et des lieux de rencontre, encouragement à l'expression des expériences personnelles, assurance donnée aux participants quant à la légitimité de leur parole, et vigilance face aux éventuelles pressions de l'entourage. Pour créer des conditions favorables au dialogue, les pépiniéristes ont multiplié les formats d'échange : entretiens individuels ou en groupe aux contours variables (personnes issues du même quartier, appartenant à la même tranche d'âge ou au même genre, membre

1. Une cartographie de l'espace tel qu'il est utilisé et vécu par les habitants.
2. Chiappero F., Hamilton C. (2026).

du même corps professionnel, etc.), conduits sur le terrain ou en salle, mobilisant tant l'oral que l'écrit, la photo ou le dessin (voir encadré ci-dessous). S'appuyer sur des photos ou le dessin permet notamment de montrer un problème ou une amélioration souhaitée qui, faute de vocabulaire technique ou de capacité à se projeter dans l'espace, serait difficile à formuler autrement.

S'appuyer sur des photos ou le dessin permet de montrer un problème ou une amélioration qui serait difficile à formuler autrement.

Adapter les modes et les espaces de communication pour encourager la participation

Des modes de communication plus ou moins formels selon les publics (pépinière d'Antananarivo)

Dans le quartier du terrain de Mandroseza à Antananarivo, deux zones résidentielles co-existent, l'une habitée par des ménages de classe socio-économique moyenne, l'autre par des habitants plus défavorisés. Certains résidents exprimaient le souhait de renforcer le contrôle de l'espace, allant parfois jusqu'à envisager une restriction de l'accès au terrain. Ils dénonçaient régulièrement la présence de déchets et la « saleté » du quartier, qu'ils associaient aux pratiques des habitants les plus modestes. Ces derniers, de leur côté, craignaient que le projet de la pépinière n'aboutisse à une limitation de leur accès au terrain, notamment en cas de clôture du site.

Face à ces tensions, le pépiniériste a engagé des échanges avec les différents groupes, en rappelant la légitimité de toutes les prises de parole et en cherchant à construire des compromis. Il a cependant constaté à plusieurs reprises une faible participation des habitants issus des milieux les plus défavorisés aux réunions organisées. L'équipe a fait l'hypothèse que ces derniers ne se sentaient pas à l'aise dans des cadres de discussion formels, et a donc mis en place des modalités de communication plus informelles : appels téléphoniques et rencontres sur les lieux de vie en petits groupes afin de favoriser leur implication dans les discussions et la recherche de compromis.

Le penc'mobile : aller à la rencontre de tous les habitants (pépinière de Dakar)

L'équipe de la PUD a conçu un penc'mobile – en référence au mot wolof « *penc'* » qui désigne autant le moment que le lieu où le groupe prend des décisions. Cette petite charrette à bras a été conçue pour servir de support polyvalent au diagnostic : mener des discussions, observer différents espaces et moments d'interaction, prendre des notes, montrer des images, dessiner des plans, organiser des *focus groups*, manger un morceau ou boire un thé, organiser des plateaux radio avec des radios locales. En déplaçant le penc'mobile à divers endroits des quartiers, le pépiniériste a pu toucher des publics dont les contraintes d'emploi du temps

ne leur permettaient pas de participer aux rencontres programmées par le projet, comme les femmes et les acteurs de l'économie informelle, ainsi que des personnes moins mobiles, notamment celles porteuses de handicaps. Le penc'mobile a aussi favorisé des échanges spontanés avec les passants, qui ont permis de collecter des informations utiles au diagnostic ou de sensibiliser à l'approche de la pépinière. Pensé comme un marqueur identitaire du projet, il a accompagné l'équipe dans tous les sites d'intervention et permis de sensibiliser à l'approche déployée.



Penc'mobile plié et ouvert en table, pépinière urbaine de Dakar
Crédit : Studio Baïnem

L'un des principaux enjeux du diagnostic était d'aider les habitants à considérer autrement les espaces qu'ils fréquentent au quotidien.

L'un des principaux enjeux du diagnostic était d'aider les habitants à considérer autrement les espaces qu'ils fréquentent au quotidien afin notamment de mieux comprendre les besoins et les contraintes des autres usagers. Dans cet objectif, l'approche retenue consistait à partir de l'observation de marqueurs visibles dans le quartier, puis à laisser les discussions évoluer progressivement vers des sujets moins tangibles liés aux difficultés d'usages et aux tensions entre usagers. Des marches exploratoires en groupe ont par exemple été organisées dans plusieurs pépinières. Elles ont permis d'observer l'aménagement de l'espace, ses usages, son accessibilité, son confort ainsi que ses aspects sécuritaires, puis de mettre en commun les observations et les interprétations de chacun. À Ouagadougou, le pépiniériste a par exemple créé des groupes mixtes associant personnes valides et personnes porteuses de handicaps pour explorer le sujet de l'accessibilité des sites. Dans certaines pépinières, des dispositifs spécifiques ont également été imaginés pour permettre aux habitants d'adopter un regard différent sur les espaces qu'ils fréquentent au quotidien. À Antananarivo, de petites plateformes surélevées ont par exemple été installées. Au Sénégal, c'est un observatoire de rue itinérant, le *sentoukaye* (voir encadré ci-contre), qui a été expérimenté afin de susciter la curiosité des passants et initier des échanges spontanés.

Les équipes du pépiniériste étaient censées être en mesure d'interroger leurs propres représentations afin d'éviter biais et malentendus. Les notions d'espace public ou collectif, en particulier, ne sont pas envisagées de la même manière et ne renvoient pas aux mêmes attentes selon les contextes et les personnes interrogées. À Abidjan, par exemple, les habitants ont souvent eu tendance à réduire les espaces publics aux seuls espaces sportifs, notamment aux terrains de *maracana*, et envisageaient difficilement d'autres usages possibles, qu'ils soient récréatifs ou liés à la rencontre. À Ouagadougou, le terme d'espace culturel renvoie aux studios d'artistes et aux scènes, mais aussi aux lieux de divertissement et de consommation d'alcool, perçus comme incompatibles avec la présence des plus jeunes. Interroger ces notions et leurs multiples significations permet aux équipes d'identifier des voies de compromis entre les différentes demandes exprimées.



Marches exploratoires organisées à Ouagadougou avec des personnes en situation de handicap et avec un groupe de femmes



Dispositif temporaire de préfiguration, Andraisoro, pépinière urbaine d'Antananarivo. Crédit : Cabanon Vertical

Le *sentoukaye* : décaler le regard pour ouvrir le dialogue (pépinière de Dakar)

Afin de comprendre les difficultés rencontrées par les usagers de l'espace, un dispositif mobile a été testé à Dakar : le *sentoukaye*. En wolof, cela signifie « observatoire de la rue », et c'est bien là le rôle de ces trois objets portatifs que l'équipe a conçus et fait fabriquer par des artisans locaux.
Le premier, telle une longue-vue, permet de focaliser le regard sur certains éléments de son environnement. Le deuxième, faisant office de périscope, permet de voir de plus haut, modifiant là aussi la perception de l'espace quotidien. Quant au troisième, à la manière d'un mégaphone inversé, il permet d'amplifier les sons de la rue et de les entendre autrement.



Sentoukaye, pépinière urbaine de Dakar. Crédit : Studio Baïnem

La co-conception : accompagner la construction de compromis

Une fois terminé le diagnostic participatif, le pépiniériste a accompagné les habitants dans l'élaboration et la priorisation les projets d'aménagement (voir figure 1 ci-dessous). La restitution des points de vue, parfois contradictoires, recueillis durant ces phases d'observation et de dialogue a constitué une étape clé du processus : elle a permis à chacun de prendre conscience des attentes et des contraintes des autres usagers. Si cette restitution a pu prendre des formes variées – exposition de cartes annotées, projection de film, débat public, etc. –, elle poursuivait en revanche toujours un même objectif : élargir le regard des riverains, des commerçants, des élus ou des usagers afin qu'ils entendent ce qu'ils n'avaient pas forcément perçu et, peu à peu, reconnaissent la légitimité des besoins exprimés par les autres. À Dakar, par exemple, un film de fiction mettant en scène les problèmes rencontrés par une femme pour circuler dans une rue commerçante a été réalisé afin de déclencher des discussions approfondies sur les difficultés ressenties par les piétons pour circuler dans les rues de Dakar et les améliorations à apporter.

La restitution des points de vue recueillis durant ces phases d'observation et de dialogue a constitué une étape clé du processus.

FIGURE 1 Étapes d'intermédiation sociale autour de la production des aménagements à Ouagadougou (source : Gret)



D'autre part, du fait des contraintes budgétaires et de la disponibilité limitée du foncier, il a fallu opérer des arbitrages entre les différentes demandes d'aménagement ressorties du diagnostic et des consultations. Les pépiniéristes ont accompagné les participants dans la définition et l'application des critères de priorisation pour les propositions formulées, en tenant compte des contraintes d'ordres règlementaire, budgétaire et physique (manque de place, risques d'inondations, absence d'eau courante, etc.), tant à l'échelle du site que du projet dans son ensemble. L'un des points clés concernait les futurs coûts de gestion des équipements et la possibilité de mettre en place un modèle de financement adapté. Cette question, bien intégrée dans les pépinières de seconde génération (voir encadré page suivante), avait en revanche été peu prise en compte dans celles de première génération, à l'exception de la pépinière de Ouagadougou. Invités à réfléchir aux éventuels problèmes qui pourraient se poser en matière d'entretien, les participants aux ateliers de priorisation ont finalement écarté certains équipements jugés trop coûteux à entretenir, comme une piscine, des latrines ou des gradins.

Les participants aux ateliers de priorisation ont écarté certains équipements jugés trop coûteux à entretenir.

Afin d'effectuer ces arbitrages, les pépiniéristes ont travaillé en parallèle à la représentativité des participants aux ateliers d'arbitrage ainsi qu'à leur redevabilité vis-à-vis des groupes d'usagers ou d'habitants qu'ils représentaient. À Ouagadougou, cela a donné lieu à des allers-retours à toutes les étapes du processus de conception, de priorisation et d'arbitrage, avec la tenue d'assemblées générales en amont et en aval des ateliers, et l'organisation de réunions avec la mairie. L'enjeu était que les services techniques et les représentants des habitants puissent expliquer leurs choix, écouter les réactions des uns et des autres et, éventuellement, ajuster leurs décisions en fonction.

La cohabitation entre les différents usagers a constitué un enjeu central de la phase de co-conception des aménagements. Dans certains cas, cette cohabitation a fait l'objet d'un relatif consensus, comme à Ouagadougou où les participants ont réfléchi à la possible mutualisation des surfaces de jeux pour différents usages (basket, *maracana*, handball, cours de karaté et de fitness, etc.). Dans d'autres situations, elle a au contraire suscité des tensions dès le stade de co-conception. Le rôle du pépiniériste a alors consisté à accompagner l'élaboration de compromis afin de permettre la cohabitation des usages (voir encadré p. 79).

Étendre la participation à la conception détaillée et à la construction

Dans l'optique de maintenir la mobilisation des habitants dans la durée, les pépinières ont poussé le processus collaboratif jusque dans les phases techniques et de construction.

Dans de nombreux projets participatifs, l'implication des habitants et des usagers s'arrête à la programmation des usages et à la priorisation des aménagements. Ils sont rarement associés à la conception architecturale et technique, et encore moins à la construction. Dans l'optique de maintenir la mobilisation des habitants dans la durée et, lorsque cela était possible,

Un jeu de cartes inspiré de la pépinière pour faciliter le choix des équipements du grand projet

À Kigali, l'équipe du pépiniériste a conçu un jeu de cartes recensant l'ensemble des usages plébiscités par les habitants lors de la phase de co-conception des aménagements de la pépinière. Cet outil a été mobilisé pour accompagner l'équipe de maîtrise d'œuvre du KISIP dans la poursuite du processus participatif engagé par la pépinière dans le cadre de la conception d'équipements socio-collectifs de plus grande ampleur au sein du grand projet.

Chaque carte présente sur sa face principale un usage identifié par les habitants associé à un nombre de points correspondant à son coût d'investissement relatif. Chaque participant dispose d'un budget maximum de dix points, l'obligeant à arbitrer et à hiérarchiser ses demandes. Au verso apparaissent une image de référence de l'aménagement ainsi que des indications relatives aux besoins d'entretien et de gestion associés, élaborées sur la base des réflexions déjà menées au sein de la pépinière. Le Wifi, initialement très plébiscité, a par exemple finalement été délaissé lorsque les participants ont pu discuter des aspects de gestion et de répartition des droits d'accès dans la communauté. Le jeu de cartes permet ainsi aux participants de débattre sur une base d'informations commune, et d'intégrer certaines contraintes de mise en œuvre et de gestion dans les arbitrages collectifs.



Jeu de cartes conçu par l'équipe de la pépinière urbaine de Kigali
Crédit : Bantu Design & Research

d'améliorer les retombées économiques du projet pour les quartiers concernés, les pépinières urbaines ont au contraire poussé le processus collaboratif jusque dans les phases techniques et de construction. Cet élargissement de la participation a nécessité un important travail d'accompagnement afin d'articuler savoirs experts et savoirs locaux, tout en conciliant contraintes techniques et environnementales.

Négocier des compromis entre usagers des sites (pépinière d'Antananarivo)

À Antananarivo, la conception du nouveau terrain de basket a rapidement cristallisé les tensions. Le club local, seul acteur structuré, souhaitait le clôturer pour protéger les pratiques sportives des passages de véhicules et de piétons, alors que les habitants refusaient toute restriction d'accès de peur d'en être exclus. Le pépiniériste a donc commencé par documenter la pluralité des usages : matchs et entraînements au centre, mais aussi circulation quotidienne, petites ventes alimentaires et points de rencontre de voisinage en périphérie. Sur cette base, il a animé une série de discussions pour que chacun reconnaisse les usages des autres, sans se poser en arbitre, mais en garant du dialogue. L'aménagement final a permis de concilier les attentes : le terrain a été réhabilité avec l'ajout d'un gradin à double usage. Tourné vers le terrain, il permet d'assister aux matchs ; orienté vers l'extérieur, il devient un amphithéâtre pour des activités comme le commerce de rue (par exemple les vendeuses de salade de mangue) ou les animations musicales. Pour améliorer la pratique sportive tout en sécurisant les déplacements, un pare-ballon a été installé, l'accès aux voitures interdit, et un cheminement piéton aménagé afin de détourner le passage à travers le terrain. Ainsi, chaque groupe a vu ses besoins reconnus et le terrain reste un espace partagé plutôt qu'un équipement privatisé.



Site d'Andraisoro Basket 5, avant et après l'intervention de la pépinière urbaine. Crédit : Cabanon Vertical

La conception participative de détail

Le passage de la programmation des usages des espaces à la conception détaillée des équipements a représenté une étape cruciale dans les projets des pépinières urbaines. Cette phase a consisté à traduire les usages que les habitants souhaitaient favoriser ou développer en descriptions techniques précises puis en aménagements concrets. En raison de la complexité technique du sujet, il n'a pas toujours été évident d'ouvrir cette étape à la participation citoyenne directe. Or cette participation était importante pour éviter une rupture en matière de mobilisation et permettre aux futurs usagers de comprendre les arbitrages effectués sans avoir le sentiment d'être dépossédés du projet. Plusieurs tentatives ont été faites dans cette optique.

Dans le cadre de la pépinière urbaine de Dakar (PUD), des ateliers Minecraft (voir encadré ci-dessous) ont ainsi été utilisés comme un outil de codesign pour imaginer et concevoir des espaces publics. À Ouagadougou, des ateliers de conception détaillée ont été organisés avec des enfants de différentes tranches d'âge pour déterminer précisément le type et l'emplacement des modules de jeux souhaités. Les artisans locaux ont également été mobilisés pour créer des banquettes et du mobilier urbain, intégrant ainsi des savoir-faire traditionnels et des matériaux disponibles sur place.

Les ateliers Minecraft (pépinière urbaine de Dakar)

Cofinanceur de la PUD, le programme « Block by Block » d'ONU Habitat promeut l'utilisation du jeu vidéo Minecraft dans les démarches participatives d'aménagement urbain. Ce jeu de type « bac à sable » laisse au joueur une très grande liberté d'action dans un environnement ouvert, sans objectif véritable autre que celui d'offrir un espace d'expression à sa curiosité et à sa créativité. En s'appuyant sur ce jeu vidéo mondialement connu, les équipes de la pépinière de Dakar ont offert aux participants (du moins à ceux qui maîtrisaient l'outil informatique), souvent des jeunes et des femmes, la possibilité de recréer dans un espace virtuel, de manière intuitive et ludique, leur environnement urbain et d'en proposer des aménagements.

Cette expérience a permis de mobiliser un large public, et notamment les jeunes, souvent moins impliqués dans les démarches participatives traditionnelles. Ces ateliers se sont déroulés dans la salle informatique d'un lycée par équipe de deux ou trois personnes par ordinateur, mais également dans une tente en pleine rue permettant de créer un espace mi-réel, mi-numérique dans lequel les rues étaient reproduites dans le monde virtuel du jeu.



Atelier Minecraft. *Crédit : Studio Baïnem*

Les chantiers participatifs

Certaines pépinières ont organisé des chantiers collectifs impliquant les habitants sur la base du bénévolat. À Ouagadougou, par exemple, les riverains ont été mobilisés pour nettoyer les sites avant que les constructions ne prennent place. Cette activité a été couplée à la matérialisation des futurs aménagements : délimitation des espaces (avec des pneus peints), pose de pancarte et construction de mobiliers légers (des assises).

Le but n'était pas de faire porter le coût d'une construction bénévole aux habitants, mais de commencer à matérialiser le projet et à susciter une forme d'appropriation vis-à-vis de ces espaces.

Ces activités, pensées comme la « première pierre » des transformations à venir, ont rassemblé une grande diversité d'habitants, y compris des jeunes, des femmes et des personnes porteuses de handicaps. Le but n'était pas tant de faire porter le coût d'une construction bénévole aux habitants que de commencer à matérialiser le projet et à susciter une forme d'appropriation vis-à-vis de ces espaces. Dans l'esprit du pépiniériste, l'utilisation de pneus pour délimiter le foncier réservé aux constructions symbolisait également une forme d'engagement collectif à préserver les sites vis-à-vis d'autres usages non compatibles avec les futurs aménagements.

Ces activités ont été soutenues par la mairie, qui a aidé à évacuer les déchets par camion et a fourni les pneus utilisés pour la délimitation.

> *Le fait de nous avoir débarrassé de la réserve d'ordures nous soulage vraiment parce que cela nous empoisonnait l'existence. Les briquetiers, la décharge de ferraille et les vendeuses de diverses marchandises se retrouvaient sur le site afin de pouvoir écouler leurs produits, cela était acceptable, mais pas la réserve d'ordures.*
>
> Une riveraine du parcours sportif de Dassassgho, Ouagadougou – entretien réalisé dans le cadre du travail de capitalisation sur la pépinière urbaine de Ouagadougou.

Mobiliser la main-d'œuvre locale et soutenir les artisans locaux

Dans plusieurs villes, les équipes de pépiniéristes ont veillé à ce que les dépenses engagées pour les aménagements irriguent l'économie des quartiers ciblés. Dans cette optique, différentes stratégies ont été mises en œuvre. À Dakar, certains chantiers ont été conçus comme des supports de formation pour les artisans locaux, sous la forme de « chantiers-écoles ». Le fractionnement des travaux en lots séparés dans les pépinières de Dakar et de Ouagadougou a permis de faciliter la participation des artisans locaux aux appels d'offres.

L'ambition de générer des retombées économiques de proximité s'est toutefois heurtée aux procédures de passation de marchés, liées au cadre formel des projets : le fait que les entreprises puissent respecter des critères environnementaux et sociaux (en lien notamment avec la sécurité des chantiers), mais aussi qu'elles soient capables de produire les pièces comptables et administratives demandées, tendait *de facto* à écarter les micro-

entreprises. Le recours à des entreprises locales suppose par ailleurs que le pépiniériste soit en mesure d'adapter la conception des aménagements, ainsi que les plans et techniques de construction, aux outils et savoir-faire disponibles localement. À Ouagadougou, par exemple, le pépiniériste a mobilisé un expert international spécialisé dans les aires de jeux et les salles de spectacle démontables afin qu'il travaille avec les artisans sur la conception de modules utilisant des matériaux et des savoir-faire locaux.

> *Les budgets sont relativement modestes. Il existe certes des entreprises capables de répondre à ces critères, mais elles ne sont pas intéressées par des chantiers à 40 000 €.*
>
> Pépiniériste de la pépinière urbaine d'Antananarivo.

En outre, les exigences de qualité des constructions et l'ambition d'innovation environnementale portées par les pépinières ont souvent généré un surcroît de travail, tant pour les artisans que pour les équipes du pépiniériste chargées de la coordination du chantier. À Dakar, par exemple, la pépinière souhaitait faire la démonstration de l'intérêt des matériaux écologiques pour l'aménagement des espaces publics, tels que des blocs de terre compressés ou le typha. Cependant, en l'absence de filière structurée et de savoir-faire suffisamment diffusés pour ce type de matériau, la mise en œuvre s'est avérée plus complexe que prévu : les temps de production ont été allongés et le suivi de chantier sensiblement alourdi. À Ouagadougou, la prise en compte, pour les modules de jeux, des normes de sécurité ainsi que la nécessité de pouvoir rapidement démonter les salles sans outillage ont induit une grande exigence de précision dans la construction des pièces, à laquelle les artisans locaux n'étaient pas habitués.

Les pépinières de première génération se sont positionnées sur une ligne d'équilibre délicat entre exigence de qualité et capacités disponibles sur le terrain.

En choisissant de travailler avec des artisans locaux, les pépinières de première génération se sont ainsi positionnées sur une ligne d'équilibre délicat entre exigence de qualité et capacités disponibles sur le terrain. Cette démarche a nécessité une grande flexibilité pour s'adapter aux contextes locaux, rarement observée dans les projets d'aménagement public plus classiques, mais qui a pu renforcer l'appropriation des équipements livrés et participer, par endroits, à créer chez les artisans locaux un solide esprit collectif autour du projet. Dans plusieurs pays d'intervention, les pépinières ont ainsi contribué à introduire de nouvelles références en matière de qualité et d'innovation dans l'aménagement d'espaces publics. Elles ont mis en évidence le potentiel existant, tout en soulignant les conditions nécessaires pour permettre une véritable montée en gamme de la production locale.

Dans les pépinières de deuxième génération, cependant, l'ambition de construire des équipements pérennes a conduit à davantage privilégier la contractualisation d'entreprises de travaux établies afin de s'assurer de la qualité des ouvrages livrés. Les clauses visant à favoriser les retombées économiques dans les quartiers ont toutefois été conservées, en imposant par exemple que les entreprises recrutent une main-d'œuvre non qualifiée issue des quartiers concernés.

À Antananarivo, des dispositifs dits « à haute intensité de main-d'œuvre » ont été privilégiés, favorisant le recours au travail manuel plutôt qu'aux machines, avec l'obligation d'un pourcentage minimum de main-d'œuvre locale. À Nairobi, des clauses sociales ont été introduites dans les marchés afin d'obliger les entreprises à recruter de la main-d'œuvre non qualifiée et à respecter un équilibre hommes-femmes. Les participants aux ateliers de co-conception se sont vu proposer un accès privilégié à ces emplois.

Une conception sur mesure pour travailler avec les artisans locaux

À Dakar, le pépiniériste a adapté les plans aux capacités techniques des artisans et aux outils manuels disponibles, en écartant le plus possible les engins lourds, coûteux et qui auraient accru l'impact environnemental du projet. Celui-ci a ainsi été pensé pour n'utiliser que des éléments légers, manipulables à la main. Aucune des structures métalliques n'a été dessinée avec des exigences d'horizontalité strictes. Toutes l'ont au contraire été pour intégrer les écarts de mise en œuvre. La verticalité a été obtenue à l'aide d'un fil à plomb et les ajustements se sont faits « à l'œil », créant un profil en vague qui faisait partie de l'identité du projet. Certaines étapes du chantier ont été l'occasion de proposer des formations collectives, par exemple sur la pose du pavage piéton drainant qui a réuni une dizaine de maçons confirmés sur deux jours.



Chantier de construction de la halle de la gare routière de Rufisque, pépinière urbaine de Dakar. Crédit : Studio Baïnem

DES AMÉNAGEMENTS VICTIMES DE LEUR SUCCÈS

Des aménagements qui transforment positivement les espaces

Les espaces aménagés par les pépinières urbaines ont globalement suscité un vif intérêt, qui s'est traduit par une fréquentation accrue et une grande diversité d'usages. Les usagers ont estimé que les aménagements reflétaient bien les besoins exprimés lors des phases de concertation et qu'ils avaient contribué à améliorer leur cadre de vie.

Les usagers ont estimé que les aménagements reflétaient bien les besoins exprimés lors des phases de concertation.

L'amélioration de l'accessibilité de certains sites a également été largement soulignée, notamment lorsque les aménagements ont été pensés pour des publics souvent oubliés des projets d'aménagement : les femmes, les enfants, les piétons et les personnes à mobilité réduite. À Ouagadougou, des équipes handisport se sont ainsi constituées et ont pu s'entraîner régulièrement et participer à des tournois sur des sites adaptés à leurs besoins (grillage, rampe, panier à une hauteur appropriée, fauteuils conçus sur mesure). De leur côté, les femmes ont pu développer des pratiques sportives comme le fitness, facilitées par la présence d'aires de jeux construites à proximité immédiate des espaces d'entraînement leur permettant de surveiller en parallèle leurs enfants[3]. À Pikine, enfin, le terrain multi-activité a été aménagé de façon à fluidifier et à sécuriser les circulations piétonnes.

> *On a laissé la circulation aux passants qui traversent pour prendre le train. Il fallait faire le tour avant, ça a amélioré la mobilité, la sécurité et la propreté.*
>
> Un acteur de la pépinière urbaine de Dakar, Besson R. (2022), p. 105.

Les espaces aménagés ont rapidement été intégrés aux pratiques quotidiennes, devenant de véritables lieux de vie collective au sein des quartiers. À Abidjan, les personnes enquêtées en 2021 expliquaient ainsi :

> *La PUA a surtout amélioré la fréquentation pendant la nuit. C'est rempli de monde. Les gens viennent s'asseoir, ils prennent l'air, ils discutent et ensuite ils rentrent chez eux, ça n'existait pas avant.*
>
> Un usager du site de la pépinière urbaine d'Abidjan, Besson R. (2022), p. 189.

Les espaces aménagés ont été intégrés aux pratiques quotidiennes, devenant de véritables lieux de vie collective au sein des quartiers.

À Rufisque, la halle aménagée par la pépinière est devenue un lieu de rassemblement apprécié, tandis qu'à Ouagadougou, des sites comme celui du parcours sportif de Dassasgho connaissent désormais une fréquentation importante en soirée et le week-end, non seulement grâce à l'installation d'un éclairage adapté[4], mais également du fait de la construction de mobilier urbain et d'aménagements populaires

3. Témoignage recueilli en 2024 dans le cadre du travail de capitalisation sur la pépinière urbaine de Ouagadougou.
4. Besson R. (2022), p. 165.

tels que des terrains de pétanque et des aires de fitness. La médiathèque de Tampouy à Ouagadougou, intégrée au dispositif de la pépinière urbaine, a vu sa fréquentation augmenter de 60 % dans les mois suivant l'intervention[5]. À Reemdogo 2 (Dassasgho), l'installation d'œuvres d'art a attiré de nouveaux publics.

> *Les gens s'arrêtent. C'est devenu un véritable espace d'animation culturelle. Il y a en moyenne deux grandes manifestations par an, et régulièrement des événements le samedi et le dimanche.*
>
> Un usager du site de Dassagho, Besson R. (2022), p. 165.

Au-delà de leur usage quotidien, les aménagements et les animations financés par les pépinières contribuent ainsi à rendre les sites plus populaires. À Divo (Abidjan), un usager a rapporté la présence de 4 000 à 5 000 personnes pour l'inauguration du site[6]. À Wayalghin, quartier de Ouagadougou, le président du comité de gestion (Coges) rapportait en 2024 le même phénomène.

> *Avant, quand on parlait du terrain de Wayalghin, personne ne le connaissait, mais aujourd'hui, quand nous organisons des activités sportives, le site est complètement bondé.*
>
> Entretien réalisé dans le cadre du travail de capitalisation sur la pépinière urbaine de Ouagadougou.

Dans la halle d'attente de la gare routière de Rufisque à Dakar, les usagers témoignent du très fort engouement des gargotières à l'idée de pouvoir s'installer sous la halle, y compris de la part de vendeuses qui ne travaillaient pas initialement sur le site[7].

Le succès des pépinières est également dû au fait qu'elles ont, dans la mesure du possible, contribué à faciliter l'émergence de certaines pratiques, ainsi qu'à légitimer et à formaliser les usages déjà existants tout en améliorant leur cohabitation. Sur le site de Calcio à Abidjan, les usagers interrogés en 2021 expliquaient comment les usages s'étaient diversifiés à la suite de l'aménagement :

> *Même quand il n'y a pas d'activité, le gradin sert de lieu de rencontres, de repos, de jeux et d'échanges. On observe une forte mixité des activités, avec l'organisation de mariages, d'activités socioculturelles, de baptêmes ou d'activités religieuses.*
>
> Un acteur de la pépinière urbaine d'Abidjan, Besson R. (2022), p. 152.

À Rufisque, la pépinière a permis de clarifier les fonctions au sein de la gare et de mieux organiser l'espace entre les tôliers, les garagistes, les transporteurs, les restauratrices et les clients[8]. À Ouagadougou, là où dominait auparavant le football, la pépinière a permis d'accroître la place accordée à d'autres activités (karaté, fitness pour les femmes, basket) en formalisant les modalités de cohabitation des différentes pratiques sportives sur le site.

5. Besson R. (2022).
6. Besson R. (2022), p. 153.
7. Besson R. (2022), p. 102.
8. Besson R. (2022), p. 103.

Plus largement, les aménagements ont favorisé l'émergence de nouvelles formes de sociabilité et soutenu le développement de l'économie locale. Ils sont ainsi appréciés pour ce qu'ils ont apporté à la cohésion sociale et au dialogue dans les quartiers :

> *Le projet est venu renforcer les liens de solidarité dans le quartier. Avant c'était impossible de voir les habitants du quartier se réunir et discuter de quoi que ce soit.*
>
> Président du Comité de gestion de Wayalghin – entretien réalisé dans le cadre du travail de capitalisation sur la pépinière urbaine de Ouagadougou.

Les aménagements ont favorisé l'émergence de nouvelles formes de sociabilité et soutenu le développement de l'économie locale.

À Abidjan, un conseiller municipal évoque également une prise de conscience accrue des enjeux de santé et de salubrité publique de la part des populations impliquées. À Dakar, un usager rapporte que l'aménagement de la pépinière a favorisé la création d'associations, comme un fitness gym[9]. Enfin, bien qu'ils ne bénéficient pas toujours d'espaces dédiés au sein des aménagements mis en place par les pépinières, les petits opérateurs économiques présents sur les sites ou en bordure ont vu leurs ventes augmenter grâce à l'accroissement de la fréquentation des sites.

> *Il y a des petits commerces qui se développent. Il y a une nouvelle centralité, les gens passent par ici alors que les commerçants s'y installent.*
>
> Un usager de la pépinière urbaine d'Abidjan, Besson R. (2022), p. 153.

À Ouagadougou, les marchands de rue ont décrit un phénomène similaire tout en exprimant le regret de ne pas avoir bénéficié d'aménagements spécifiquement pensés pour leurs activités.

Toutefois, du fait de leur forte utilisation, les équipements, souvent insuffisamment entretenus, se sont rapidement dégradés. Cette situation s'explique en partie par la décision de construire des équipements temporaires et frugaux. Elle résulte aussi des demandes répétées des maîtrises d'ouvrage de multiplier le nombre de sites aménagés. Les équipes de pépiniéristes ont ainsi été confrontées à un dilemme récurrent entre quantité et qualité des aménagements. À Ouagadougou, par exemple, la mairie a décidé, à la suite du diagnostic, de porter de trois à sept le nombre de sites aménagés afin d'intervenir dans l'ensemble des quartiers destinés, dans le cadre du grand projet, à accueillir des équipements sportifs et culturels, réduisant de fait l'enveloppe dédiée à chaque site. En Tunisie, la pépinière a aménagé plus d'une trentaine d'espaces dans trois villes différentes afin de répondre à une volonté politique de répartir les interventions sur un éventail de territoires plus large. Cette stratégie de « saupoudrage » a par la suite généré des tensions avec les maîtrises d'ouvrage et les habitants du fait du manque de solidité des équipements.

Les équipes de pépiniéristes ont ainsi été confrontées à un dilemme récurrent entre quantité et qualité des aménagements.

9. Besson R. (2022), p. 177.



Construction de la halle d'attente à la gare routière de Rufisque, pépinière urbaine de Dakar. Crédit : Studio Baïnem





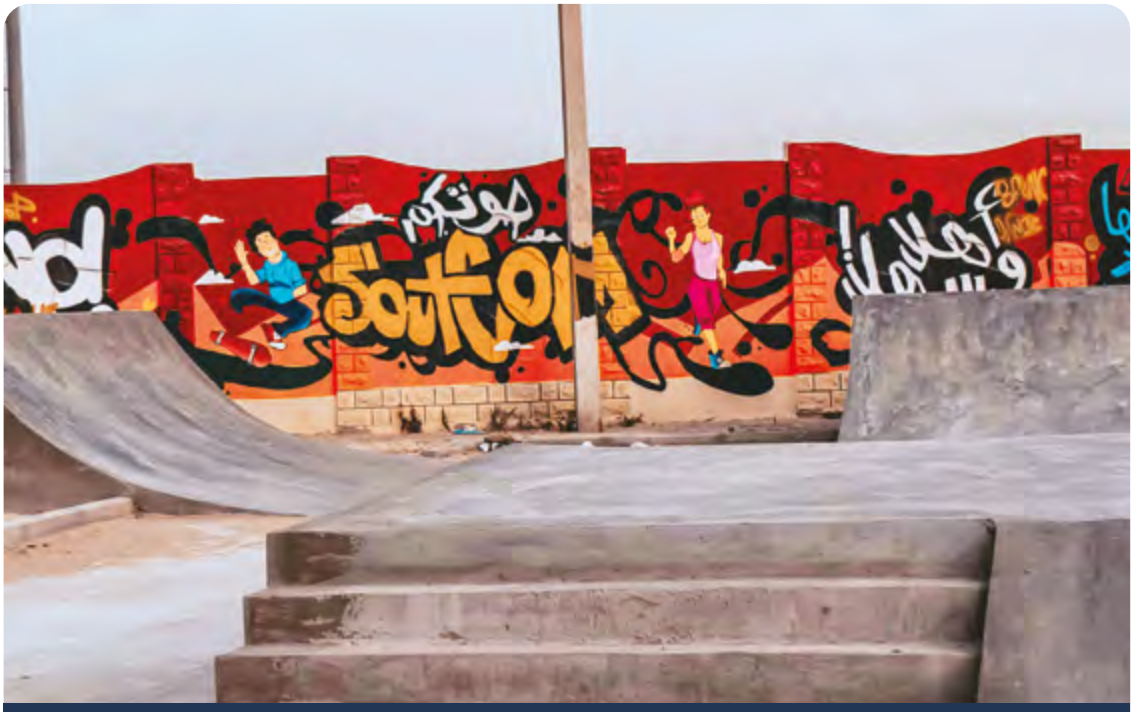
Terrain multi-activités à Pikine, pépinière urbaine de Dakar. Crédit : Studio Baïnem





Cour d'école à Amdoun aménagée par la pépinière urbaine de Tunisie. *Crédits : Cabanon Vertical et Pépinière urbaine de Tunisie*





Aménagement d'un espace pour les activités sportives et les arts de rue, Gabes. *Crédit : Pépinière urbaine de Tunisie*



Aménagement d'un centre culturel à Teboulbou, Gabès. *Crédit : Pépinière urbaine de Tunisie*

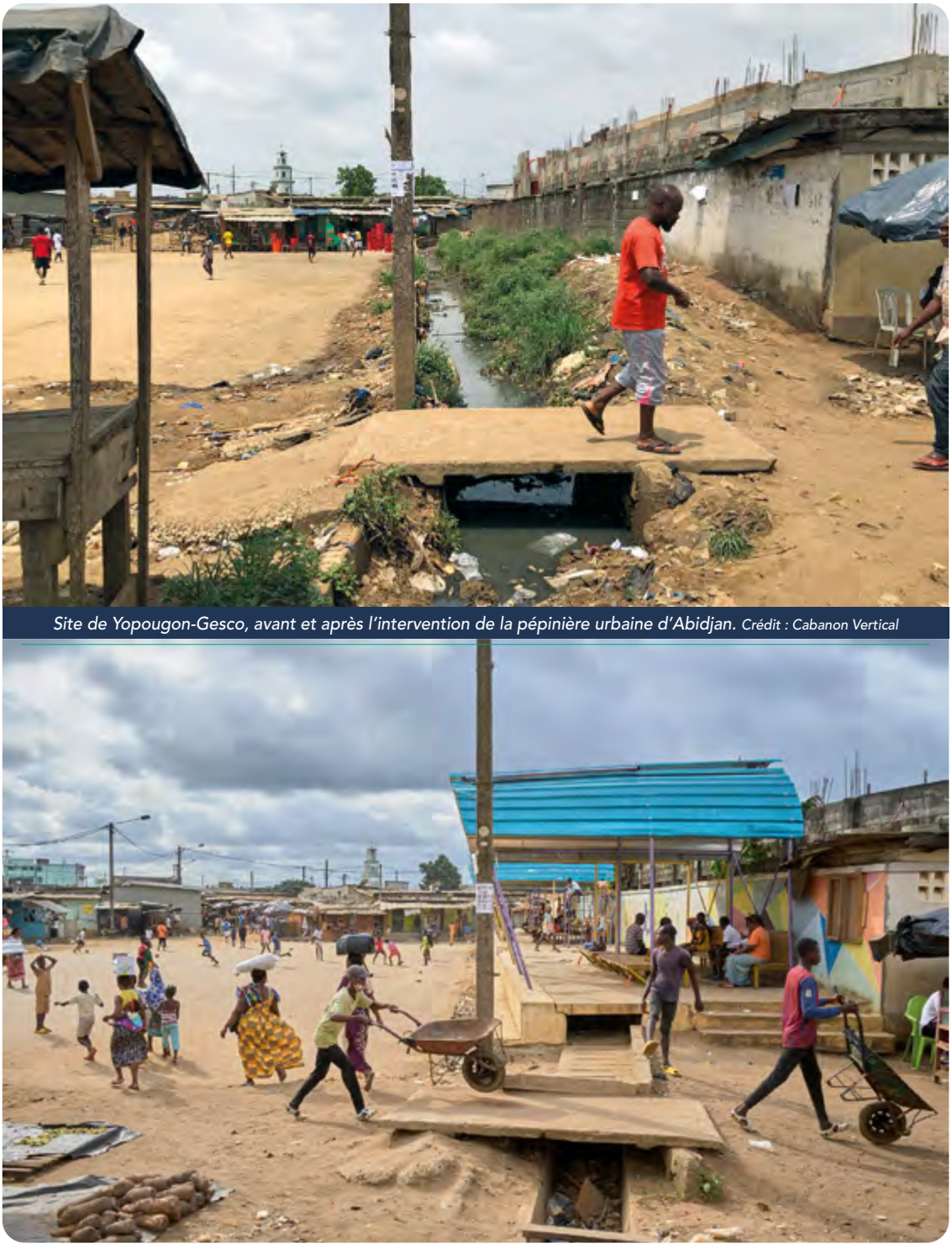


Site de Mandroseza, avant et après l'intervention de la pépinière urbaine d'Antananarivo. Crédit : Cabanon Vertical





Parvis d'école dans le quartier d'Ampadrana, avant et après l'intervention de la pépinière urbaine d'Antananarivo



Site de Yopougon-Gesco, avant et après l'intervention de la pépinière urbaine d'Abidjan. Crédit : Cabanon Vertical



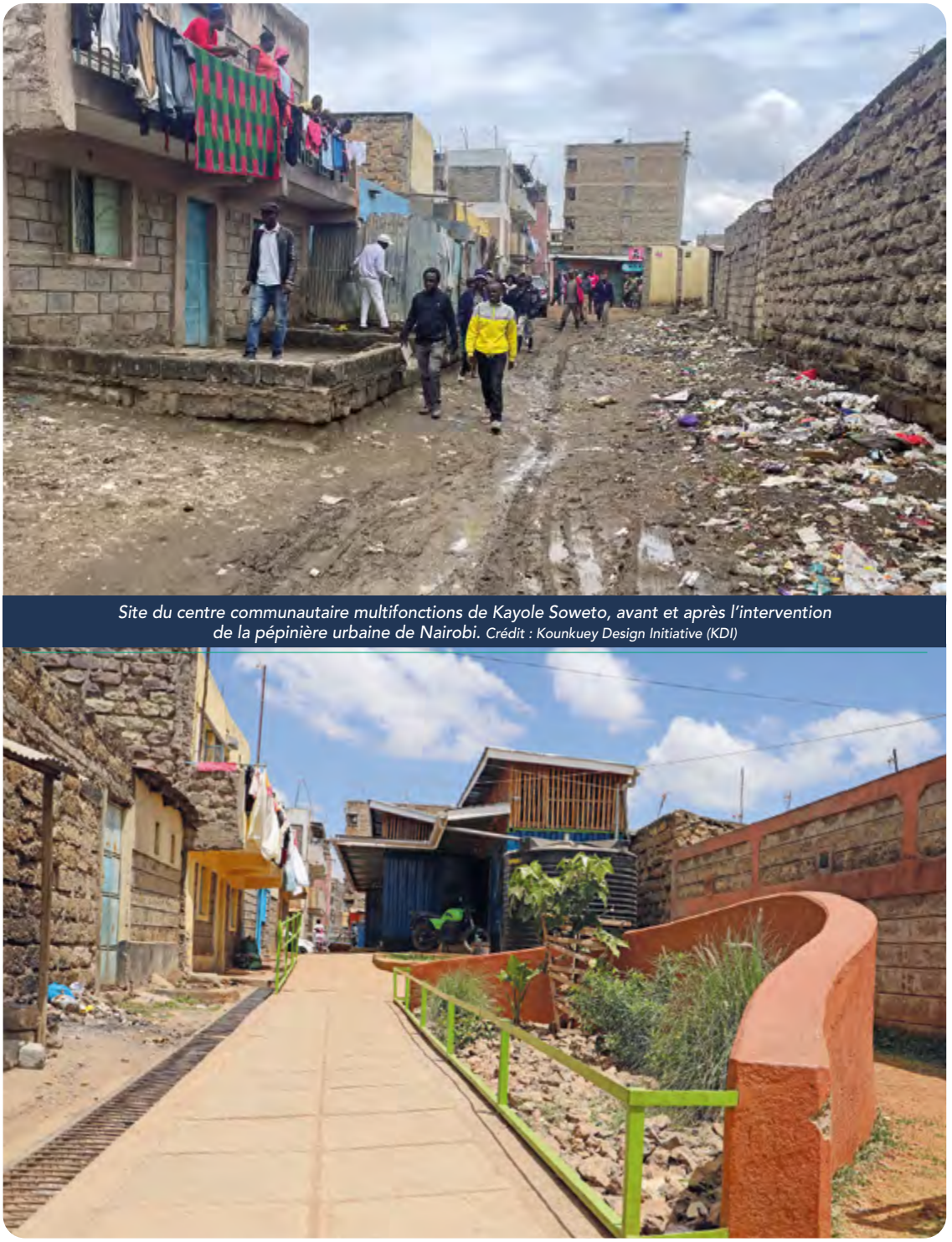
Préau accueillant plusieurs activités, dont les temps de repas et d'étude, au sein d'une école dans la commune d'Abobo, pépinière urbaine d'Abidjan. Crédit : Cabanon Vertical





Site d'attente et de restauration de l'hôpital situé à Kahawa Soweto, avant et après l'intervention de la pépinière urbaine de Nairobi. Crédit : Kounkuey Design Initiative (KDI)





Site du centre communautaire multifonctions de Kayole Soweto, avant et après l'intervention de la pépinière urbaine de Nairobi. Crédit : Kounkuey Design Initiative (KDI)



Kiosque à eau réhabilité à Nyakabanda, avant et après l'intervention de la pépinière urbaine de Kigali.
Crédit : Bantu Design & Research



Kiosque à eau réhabilité à Rwezamenyo, avant et après l'intervention de la pépinière urbaine de Kigali.
Crédit : Bantu Design & Research





Extension de la médiathèque de Tampouy avec une structure temporaire construite par la pépinière urbaine de Ouagadougou





Terrain multisport et handisport construit par la pépinière urbaine de Ouagadougou



Salle de spectacle démontable conçue par la pépinière urbaine de Ouagadougou et installée sur le terrain de Dassassgho à Ouagadougou



Chantier du « community corner » de Woodcamp piloté par la pépinière urbaine de Monrovia, aux stades des fondations et du gros œuvre. *Crédit : Mercy Corps Liberia*



DES ÉPREUVES RÉVÉLATRICES DES TENSIONS STRUCTURELLES DE LA GOUVERNANCE URBAINE

Les pépinières urbaines ont permis de réelles avancées concernant la prise en compte des attentes des habitants en matière d'aménagements. Si elles sont, d'une certaine manière, venues bousculer les équilibres de pouvoir établis entre habitants et pouvoirs publics, elles se sont toutefois heurtées à deux difficultés majeures : d'une part la capacité des maîtrises d'ouvrage et des pouvoirs publics à partager avec les habitants une partie du pouvoir de décision sur les aménagements ; d'autre part le manque de foncier disponible et les arbitrages relatifs à son affectation et à sa mise à disposition. Dans ces conditions, les équipements temporaires ont parfois constitué des solutions de compromis entre les attentes des habitants et les préoccupations des maîtrises d'ouvrage.

Les ambiguïtés autour de l'ambition participative

La liberté laissée aux habitants dans la définition des projets d'aménagement a été encadrée par les orientations plus ou moins contraignantes définies par les maîtrises d'ouvrage concernant le type d'aménagement éligible et les terrains mis à disposition, notamment dans les pépinières de préfiguration. Par exemple, à Ouagadougou, Kigali et Monrovia, la future programmation des usages des sites de la pépinière a été déterminée en amont de celle-ci par les études de faisabilité du grand projet. En aval du processus, les propositions formulées par les habitants, que ce soit *via* un fonds d'appui ou un processus de co-conception, ont systématiquement fait l'objet d'une procédure de validation (ou d'invalidation) de la part des maires et des maîtrises d'ouvrage. Les cadres fixés par ces dernières peuvent répondre à des logiques de répartition des équipements sur le territoire, de mise en adéquation des projets autorisés avec les capacités d'entretien et de maintenance de la municipalité, ou encore de la garantie du respect de la vocation sociale et collective des projets. Ils peuvent également refléter une conception particulière des usages considérés comme légitimes dans l'espace public, conduisant à exclure certaines pratiques ou catégories d'usagers (à l'instar des acteurs économiques dits informels). Ces limitations, posées en amont ou en aval aux choix d'aménagements formulés par les habitants, ont parfois été sources d'incompréhension et de frustration. En Tunisie, où les aménagements se sont faits *via* des microprojets portés par les habitants et financés par un fonds d'appui, des personnes ont exprimé une forme de regret quant aux restrictions des autorités concernant les propositions éligibles, ou encore face à la sélection opérée par le comité technique de la pépinière qui, jugeant qu'ils relevaient davantage de l'entrepreneuriat privé que de projets à vocation sociale, a éliminé plusieurs projets, et ce avant qu'ils ne soient soumis au vote citoyen.

> *Différents projets et initiatives n'ont pas été retenus. C'est le cas des projets économiques, des projets de commerces, de* coworking spaces*, de projets de développement de* smart technologies*. C'est dommage.*
>
> Un acteur de la pépinière urbaine de Tunisie, Besson R. (2022), p. 132.

Dans ce cadre contraint, les pépinières ont réussi à créer des espaces de dialogue impliquant les autorités publiques (maîtrise d'ouvrage et mairie) afin de mieux comprendre les besoins des différents acteurs (habitants des quartiers, usagers des espaces

publics, acteurs associatifs et économiques). Les échanges ont permis de faire émerger des solutions collectives répondant aux attentes exprimées et ont parfois influencé les cadres préalablement fixés par les maîtrises d'ouvrage. Ces dernières se sont montrées sensibles à cette démarche, qui leur a permis d'obtenir des informations précieuses pour concevoir des aménagements plus pertinents pour les habitants et les divers usagers. À Ouagadougou, par exemple, les terrains de pétanque, initialement non prévus dans le grand projet, sont apparus au cours des consultations comme une demande récurrente. Expérimentés dans le cadre de la pépinière, ils ont rencontré un tel succès que l'AMGT a finalement décidé de les intégrer aux équipements sportifs définitifs du grand projet. De même, les habitants ont exprimé une préférence pour des clôtures grillagées plutôt que pour des murs pleins qui auraient soustrait les sites à la surveillance des riverains et les auraient rendus plus insécures, notamment pour les femmes. La pépinière n'a pas pu tester la mise en place de cette solution en raison de son coût, mais la mairie a choisi de l'inclure dans le grand projet. Dernier exemple, cette fois-ci à Abidjan : la maîtrise d'ouvrage a expliqué que les difficultés rencontrées par la pépinière pour réaliser des aménagements sous les lignes à haute tension du quartier Grand Campement l'ont amenée à revoir le grand projet, qui prévoyait également d'intervenir sur ce type de terrain[10].

Les échanges ont permis de faire émerger des solutions collectives répondant aux attentes exprimées.

Une grande partie des demandes a été entendue et matérialisée au sein des espaces publics aménagés par les pépinières. Dans plusieurs cas toutefois, les pépiniéristes se sont heurtés à des difficultés lorsqu'il s'agissait de faire valider certaines propositions issues des consultations. Cela a notamment été le cas des propositions liées au maintien d'activités économiques ou de constructions dites « informelles », jugées peu légitimes par les pouvoirs publics. Ce blocage renvoie au rapport ambigu qu'entretiennent ces derniers vis-à-vis de l'« informalité ». En effet, les acteurs, services ou bâtiments qualifiés d'informels sont en pratique tolérés, voire utilisés par les autorités publiques, mais ils ne sont pas reconnus dans les projets d'aménagement urbain. Ils sont pourtant au cœur des transformations, de la vie et de l'économie des quartiers.

L'exemple de Ouagadougou illustre particulièrement bien cette tension : la pépinière y jouait un rôle de préfiguration des aménagements du grand projet, dont les orientations étaient déjà largement définies. En dépit des demandes répétées du pépiniériste et des participants aux ateliers de concertation, la mairie n'a pas autorisé l'expérimentation d'une mixité d'usages associant activités sportives, culturelles, socio-collectives et commerciales jugés non conformes aux catégories d'usages prévues pour les équipements sportifs et culturels du grand projet. Des espaces commerciaux ont finalement été intégrés dans les projets d'aménagement, mais sans être co-construits avec les acteurs économiques informels déjà présents sur les sites (laveurs de voitures, marchands, cuisiniers) et sans que ces derniers aient la garantie de pouvoir un jour accéder aux locaux construits par le grand projet.

10. Besson R. (2022), p. 159.

Ces difficultés posent plus largement la question de la vision de la participation citoyenne et du périmètre qui lui a été octroyée dans chacune des pépinières. Dans le champ de l'action publique, la notion de participation citoyenne englobe une grande variété de formes de coopération entre les institutions et les citoyens. Dans les années soixante-dix, la sociologue américaine Sherry Arnstein a développé une échelle de participation[11] distinguant différents niveaux d'implication citoyenne dans l'action publique, et qui reflète le degré de délégation de pouvoir et de redevabilité des institutions envers les citoyens (voir tableau 1 p. 105). Cette échelle décrit un continuum allant d'une participation minimale, où les citoyens sont simplement informés des décisions sans plus d'explications, jusqu'à une implication maximale dans laquelle les citoyens exercent un contrôle total sur la programmation, la conception et la gestion des fonds et des actions. Si l'on s'appuie sur cette échelle, la co-conception dans les pépinières urbaines aurait donc, dans les faits, relevé parfois du partenariat, mais le plus souvent de la **conciliation**, au sens où les habitants ont été invités à faire des propositions sans garantie de prise en compte.

Ces difficultés posent la question de la vision de la participation citoyenne et du périmètre qui lui a été octroyée dans chacune des pépinières.

Pour certaines maîtrises d'ouvrage, les pépinières devaient avant tout répondre aux attentes des habitants *via* la réalisation d'aménagements rapides et à moindre coût, et ainsi favoriser l'adhésion au grand projet à venir. Les équipes des pépiniéristes ont toutefois souvent investi le dispositif participatif d'une dimension politique plus forte, cherchant à dépasser la simple coproduction d'aménagements afin de renforcer le pouvoir d'agir[12] des habitants et leur capacité à influencer les choix relatifs à leur cadre de vie. Un tel transfert de pouvoir de décision des autorités publiques aux habitants suppose cependant d'avoir le soutien des premiers ainsi qu'un changement de pratiques institutionnelles, choses qui n'ont pas été anticipées dans les pépinières de première génération. Cela a pu limiter l'engagement de la maîtrise d'ouvrage en matière de soutien au dispositif participatif.

Les équipes des pépiniéristes ont toutefois souvent investi le dispositif participatif d'une dimension politique plus forte.

À Ouagadougou, les difficultés pour transférer les enseignements de la pépinière vers le grand projet urbain ont généré des frustrations et suscité chez la maîtrise d'ouvrage des réserves quant au rôle du pépiniériste. Elle a pu considérer que celui-ci outrepassait sa fonction d'intermédiaire au détriment du pouvoir de décision de l'administration.

D'autres résistances sont également apparues chez des acteurs institutionnels qui, bien que n'assurant pas directement la maîtrise d'ouvrage des pépinières, disposaient toutefois d'un pouvoir déterminant sur leur mise en œuvre. C'est notamment le cas des collectivités locales (comme à Abidjan ou en Tunisie) qui n'avaient pas été suffisamment impliquées dans la gouvernance des projets, ou encore de l'Apix à Dakar qui, malgré son rôle de

11. Arnstein S. R. (1969).

12. Zetlaoui-Léger J. (2022).

TABLEAU 1 Les échelles du niveau de participation

(source : Bourcier D. *et al.*, 2013, p.214)

POUVOIR EFFECTIF DES CITOYENS	**Contrôle citoyen.** Une communauté locale gère de manière autonome un équipement ou un quartier.
	Délégation de pouvoir. Le pouvoir central délègue à la communauté locale le pouvoir de décider un programme et de le réaliser.
	Partenariat. La prise de décision se fait à travers une négociation entre les pouvoirs publics et les citoyens.
COOPÉRATION SYMBOLIQUE	**Conciliation.** Quelques habitants sont admis dans les organes de décision et peuvent avoir une influence sur la réalisation des projets.
	Consultation. Des enquêtes ou des réunions publiques permettent aux habitants d'exprimer leur opinion sur les changements prévus.
	Information. Les citoyens reçoivent une vraie information sur les projets en cours, mais ne peuvent donner leur avis.
NON-PARTICIPATION	**Thérapie.** Les problèmes rencontrés par les habitants reçoivent un traitement annexe, mais sans aborder les vrais enjeux.
	Manipulation. L'information utilisée pour « éduquer » les citoyens donne l'illusion qu'ils sont impliqués dans le processus.

maîtrise d'ouvrage au côté du CETUD, ne prenait pas une part active au projet. En Tunisie, cela s'est traduit chez les mairies – à l'exception de celle d'Amdoun – par une forme d'inertie vis-à-vis du raccordement à l'eau et à l'électricité des aménagements réalisés par la pépinière. Dans le quartier Koumassi à Abidjan, les réticences de la mairie quant aux propositions d'aménagements légers peuvent être considérées comme le signe d'une adhésion limitée à « l'approche pépinière » pourtant posée dès l'origine du projet.

> *La pépinière doit rester dans son rôle d'intermédiaire pour faciliter la communication, faciliter la remontée des besoins, faciliter la co-conception, la co-réalisation et la dynamisation des sites. Elle ne doit pas s'ériger en avocat pour imposer des équipements à l'administration.*
>
> Membre de l'AMGT – entretien réalisé dans le cadre du travail de capitalisation sur la pépinière urbaine de Ouagadougou.

Dans le cadre de sa politique de coopération, l'AFD s'est quant à elle adaptée aux contextes nationaux et a ajusté son argumentaire relatif à la participation auprès des maîtrises d'ouvrage. En Tunisie et au Rwanda, pays encore très centralisés, la participation a

ainsi été présentée moins comme un enjeu de démocratie locale que comme un levier d'appropriation du projet urbain et de pérennisation des aménagements. Au Kenya et au Libéria, pays marqués par une certaine défiance à l'égard des autorités, elle a davantage été mobilisée comme un moyen de restaurer la confiance entre les habitants et les institutions.

Le dispositif de pépinières urbaines a probablement tiré parti de la plasticité sémantique du champ de l'urbanisme participatif.

Le dispositif de pépinières urbaines a probablement tiré parti de la plasticité sémantique du champ de l'urbanisme participatif : parce que les termes tactique, transitoire ou temporaire évoquent un large éventail de pratiques, d'une simple coproduction de l'espace à un réel transfert de responsabilité et de pouvoir d'agir vis-à-vis d'habitants spontanément mobilisés ou largement sollicités[13], leurs significations sont restées ouvertes. Chaque partie prenante a donc pu y projeter ses propres objectifs en fonction des possibilités offertes par le contexte local. Mais si l'ambiguïté entretenue autour de la signification à donner à la participation des habitants a pu permettre de fédérer autour du projet de pépinières urbaines des acteurs aux visions en partie divergentes, elle a aussi montré ses limites au moment de la validation des aménagements.

À la recherche de foncier disponible pour les espaces publics

L'un des défis récurrents rencontrés par les pépinières concerne l'identification du foncier et sa mise à disposition par les autorités publiques. Dans le cas des pépinières de préfiguration, les terrains étaient généralement pré-identifiés par la maîtrise d'ouvrage en vue des futurs aménagements du grand projet. En revanche, pour les pépinières dites de complémentarité, il revenait au pépiniériste d'identifier, dans le cadre du diagnostic initial et en lien avec les acteurs communaux, les espaces disponibles. Cette étape s'est révélée particulièrement complexe en raison de délais serrés et du fait que les quartiers concernés, souvent denses, avaient déjà fait l'objet d'expropriations ou de réserves foncières pour les besoins du grand projet. En outre, les « vides » urbains sont généralement rapidement occupés par de l'habitat informel, qu'il n'est pas envisageable de déplacer dans la perspective de créer des espaces publics. Les terrains potentiellement disponibles sont également fréquemment écartés en raison de contraintes environnementales ou sociales (zones inondables, proximité de lignes à haute tension, etc.), conformément aux diligences de l'AFD. Ces difficultés sont particulièrement marquées dans certaines villes comme Abidjan, ainsi que dans les quartiers les plus anciens.

Par ailleurs, dans la hiérarchie des usages urbains, les espaces publics se retrouvent souvent en bas de l'échelle de priorisation des pouvoirs publics. À plusieurs reprises, des terrains considérés comme disponibles se sont révélés déjà mobilisés, en pratique, pour d'autres projets d'aménagement. À Ouagadougou, par exemple, l'AMGT a refusé un projet d'aménagement temporaire au motif qu'une voie prévue entre un lycée et le site risquait d'entraîner la destruction prématurée des équipements. À Rufisque, dans l'agglomération de Dakar, la mairie a longtemps hésité à mettre à disposition un terrain public

13. Zetlaoui-Léger J. (2022).



Gentrification progressive du quartier de Kagugu, pépinière urbaine de Kigali. Crédit : Studio Baïnem

pour l'aménagement de la halle d'attente, lui préférant un gros projet immobilier d'investissements étrangers. Plus encore, il n'était pas rare que des projets ayant pourtant été validés soient finalement annulés ou redimensionnés au profit d'autres opérations urbaines. À Kigali, par exemple, les aménagements du KISIP et de la pépinière prévus dans le quartier de Kagugu ont été suspendus pendant près d'un an lorsqu'un projet de logements de luxe ainsi qu'un projet de réhabilitation des terres marécageuses ont été envisagés dans le même quartier. Le projet de la pépinière a finalement pu voir le jour, mais sur un périmètre réduit. À Nairobi, dans le quartier de City Cartoon, le *county* avait d'abord validé le projet de rénovation d'un ancien bloc de toilettes publiques demandé par une organisation communautaire. Le bloc sanitaire et le quartier environnant ont cependant été évacués, officiellement pour prévenir l'occupation des zones ripariennes[14], mais également pour libérer davantage de foncier pour la construction de logements sociaux. Privé de son emplacement initial, le projet de la pépinière a dû être déplacé et entièrement repensé pour être implanté sur un autre site.

Dans la hiérarchie des usages urbains, les espaces publics se retrouvent souvent en bas de l'échelle de priorisation des pouvoirs publics.

Face aux difficultés rencontrées pour mobiliser du foncier, qu'il soit public ou communal, les équipes de pépiniéristes ont dû apporter des réponses innovantes en utilisant les à-côtés des projets urbains : berges, bas-côtés de canaux, pourtours ou interstices d'équi-

14. L'ordre d'évacuer les zones ripariennes venait visiblement du ministère de l'Intérieur (voir Oduor B., 2025).

pements collectifs existants. Elles ont parfois été amenées à intervenir directement sur des espaces accueillant des services socio-collectifs déjà existants ou en cours d'aménagement dans le cadre du grand projet. Cette situation s'est notamment vérifiée à Abidjan : dans la commune de Koumassi, dans le quartier de Divo, la pépinière est intervenue sur un terrain identifié par le PAQRA pour accueillir une future école ; dans le quartier de Grand-Campement, elle a investi une école primaire publique ; enfin, à Aklomiabla, elle a aménagé le parvis de la Maison des jeunes, concédé par les autorités communales. À Antananarivo, le pépiniériste a engagé un travail de concertation avec différents acteurs – notamment les directions de l'urbanisme et de la planification, les propriétaires fonciers ainsi que les autorités traditionnelles et coutumières – pour explorer la cession ou la mise à disposition formelle par des particuliers ou des associations de terrains privés pour l'usage collectif (autorisation d'occupation, reconnaissance des droits d'usage, acquisition).

Le pépiniériste a engagé un travail de concertation avec différents acteurs pour explorer plusieurs modalités de mobilisation de foncier.

L'aménagement de terrains privés cédés ou mis à disposition pour des usages collectifs soulève toutefois des enjeux spécifiques, notamment en lien avec les clivages sociopolitiques locaux. À Antanarivo, lorsque la pépinière a essayé de négocier la mise à disposition de terrains privés pour des aménagements publics, certains propriétaires ont refusé, estimant qu'un tel geste reviendrait à afficher un soutien politique à la communauté urbaine, maître d'ouvrage du projet. En Tunisie, des riverains se sont abstenus d'utiliser un espace public jugé trop lié à l'association porteuse.

Plus largement, quel que soit le statut foncier du terrain (public, communal ou privé), celui-ci peut faire l'objet de revendications concurrentes de la part de différents acteurs ou autorités. Le pépiniériste est alors amené à conduire un processus de négociation d'accord foncier visant à rendre possible la cession foncière et à la sécuriser. Cela a par exemple été le cas dans la commune de Yopougon, où un terrain déjà partiellement aménagé en aire de jeux sur du foncier public a vu ses limites contestées par une communauté paroissiale voisine. À défaut d'accord foncier, certains projets ont dû être abandonnés, comme dans le quartier de Divo à Abidjan.

Lorsqu'il s'est révélé définitivement impossible de procéder aux aménagements prévus, les pépiniéristes ont cherché à se positionner en médiateurs du dialogue entre les acteurs institutionnels et les habitants, et à instaurer des mécanismes de transparence et de redevabilité dans le but d'amener les autorités à justifier publiquement leurs décisions.

À Dakar, par exemple, un site déjà utilisé comme terrain de football par des jeunes du quartier avait été retenu pour faire l'objet d'un aménagement dans le cadre de la pépinière. Alors qu'un accord de principe avait été donné pour l'aménagement du site et que le diagnostic participatif avait été réalisé, l'Apix, qui assurait la maîtrise d'ouvrage du projet, est revenue sur la décision au profit de la mise en place d'un équipement socio-collectif prévu dans le cadre d'un programme de compensation du projet de TER. En dépit des demandes du pépiniériste et du Cetud, avec qui l'Apix partageait la maîtrise d'ouvrage, il n'a pas été possible de faire évoluer cette décision. La seule concession obtenue a été que l'Apix vienne elle-même expliquer publiquement sa décision aux habitants.

Le temporaire, une solution de compromis ?

Dans les contextes où l'accès au foncier a posé un problème, la possibilité de recourir à des équipements démontables ou temporaires a permis de rassurer le maître d'ouvrage et les acteurs locaux sur la possibilité de récupérer à terme le foncier pour d'autres usages, et donc de débloquer la situation. Cela a été le cas à Ouagadougou, où le temporaire avait été imposé dès le démarrage par la maîtrise d'ouvrage, mais aussi dans le quartier Pikine à Dakar, où c'est la possibilité de démonter ultérieurement l'aire de jeux et le mobilier installés par la pépinière qui a permis de convaincre la commune d'autoriser les aménagements.

Dans les contextes où l'accès au foncier a posé un problème, la possibilité de recourir à des équipements démontables ou temporaires a permis de rassurer le maître d'ouvrage et les acteurs locaux.

Bien que les pépinières de deuxième et de troisième générations aient évolué dans le sens d'aménagements plus pérennes et complémentaires aux grands projets (Kigali, Nairobi), ou comme la première étape d'un processus de consolidation (Monrovia), les équipements temporaires ou démontables continuent de constituer un compromis utile en cas de calendriers contraints ou de problèmes liés au foncier. Récemment, au Kenya, la pépinière a obtenu des permis d'installer pour intervenir dans une ruelle publique à Kayole Soweto, où les habitants souhaitaient voir construire un centre polyvalent combinant plusieurs commerces et activités : cybercafé, bibliothèque, centre de soutien scolaire communautaire, commerce d'impression, bloc sanitaire accessible aux personnes à mobilité réduite, point de vente d'eau potable, bureaux associatifs, aire de jeux pour enfants, poches de verdure et mur artistique. Le projet prévoyait également l'installation d'un éclairage renforcé pour améliorer la sécurité dans la ruelle. Toutefois, à la suite d'un changement d'administration au niveau du *county*, les chantiers ont été interrompus et les permis de construire annulés au motif que la ruelle devait à terme être élargie. Dix-huit mois après le démarrage du projet, et à l'approche de sa clôture, le pépiniériste a dû transformer sa proposition pour que l'administration la valide, en remplaçant les constructions pérennes initialement prévues par des équipements intégrés dans des conteneurs pouvant être présentés comme temporaires et démontables (ce qui n'a pas empêché l'aménagement d'une fosse septique enterrée ni le raccordement à l'eau et à l'électricité).

Dans certains cas, les maîtrises d'ouvrage ont également perçu le caractère temporaire des aménagements comme un moyen de sécuriser le foncier public en attendant la mise en œuvre des grands projets urbains. À Ouagadougou, cette approche a notamment été perçue comme un outil permettant de prévenir les occupations précaires avant l'arrivée du grand projet. Une vision similaire a également été partagée par un agent du MCLU à Abidjan, interrogé dans le cadre du suivi-évaluation des pépinières urbaines.

> *L'urbanisme transitoire est apprécié par nos différents services, car cette stratégie peut permettre de sécuriser des espaces qui devront être aménagés pour construire des écoles ou des centres de santé. Une stratégie d'urbanisme transitoire peut permettre d'éviter certaines installations sauvages et précaires, ainsi que toute une série de coûts induits pour l'État afin de déloger des installations illégales par exemple.*
>
> Un agent du MCLU à Abidjan, Besson R. (2022), p. 160.

Les limites du « pérenne » dans des espaces sous-équipés

Les pépinières ont souvent été déployées avant la réalisation des travaux d'amélioration des services et des espaces urbains prévus dans les grands projets auxquels elles étaient associées. Les aménagements ont ainsi été effectués dans des zones généralement peu desservies par les services essentiels (électricité, eau, drainage ou collecte des déchets).

Les aménagements ont été effectués dans des zones peu desservies par les services essentiels.

Cette situation a rendu certains sites particulièrement vulnérables aux dégradations en raison de difficultés d'entretien (par manque d'eau et d'électricité par exemple) et d'une plus forte sensibilité aux aléas climatiques (manque de drainage, glissements de terrain). À Abidjan, par exemple, les usagers ont rapporté des inondations sur un terrain sportif dues à l'obstruction d'un canal de drainage[15]. À Ouagadougou, la pépinière n'a pas été autorisée à construire des fondations, ce qui a grandement fragilisé les aménagements. Les terrains de pétanque et les pistes d'athlétisme ont ainsi régulièrement dû être rechargés en terre afin de combler les trous et réparer les zones inondées, et le pépiniériste a dû trouver des solutions *ad hoc* pour assurer un minimum l'entretien des équipements. Toujours à Ouagadougou, il a également fallu acquérir un générateur pour pouvoir organiser des grands événements sur les espaces aménagés, ou encore convenir d'arrangements avec les gérants des « maquis » (bar et restauration de plein air) afin qu'ils prennent eux-mêmes en charge l'entretien des toilettes aménagées dans des espaces non raccordés au réseau d'eau. En Tunisie, enfin, faute de raccordement au réseau d'eau municipal, l'arrosage du parc Ellama s'est fait en se connectant à la maison d'un riverain[16].

Ces difficultés étaient particulièrement fréquentes dans les pépinières de première génération. Dans celles de deuxième génération, l'augmentation des budgets et l'allongement des calendriers ont permis de conduire des études de sols ou d'écoulement des eaux, facilitant ainsi l'élimination des sites les moins adaptés. Toutefois, la question de l'absence initiale d'équipements demeure (drainage, assainissement, accès à l'eau ou à l'électricité) : dès lors se pose la question de la pertinence de mettre en place des équipements pérennes, qui, dans ces conditions, courent le risque de se dégrader rapidement ou de s'avérer trop coûteux à entretenir sur le long terme.



Dégradations du Jardin pour tous à Bouchamma, pépinière urbaine de Tunisie. Crédit : Cabanon Vertical

15. Besson R. (2022), p. 191.
16. Besson R. (2022), p. 133.

En accordant une place centrale aux expériences vécues par les différents usagers, aux valeurs qu'ils attribuaient aux espaces et à la cohabitation des usages existants et futurs, les pépinières ont développé des démarches participatives originales qui ont dépassé le cadre des diagnostics classiques. L'objectif était de favoriser la négociation de compromis entre usagers et habitants à partir d'une reconnaissance mutuelle de la légitimité de leurs besoins, tout en leur donnant les éléments nécessaires pour participer à des arbitrages éclairés sur les aménagements, leurs coûts de gestion et leurs modalités de financement.

Les pépinières sont également parvenues à maintenir la mobilisation des habitants dans des phases dont ils sont habituellement exclus, telles que la matérialisation des propositions, la conception détaillée ou la construction. Cette participation a contribué à renforcer les retombées économiques locales et l'appropriation des futurs aménagements. Les retours d'expérience font d'ailleurs état d'un niveau élevé de fréquentation et d'une grande diversité d'usages, témoignant de leur adéquation aux besoins exprimés.

L'intérêt des pépinières réside également dans leur capacité à ouvrir un espace de dialogue entre les acteurs des quartiers et les acteurs institutionnels des grands projets urbains, généralement structurés selon des logiques plus descendantes. En proposant de nouvelles manières de faire, les pépiniéristes se sont toutefois heurtés à des tensions structurelles liées aux équilibres de pouvoir entre habitants et pouvoirs publics, mais aussi entre institutions. Ces tensions se sont notamment manifestées dans les processus de décision, conduisant parfois au rejet de certaines propositions issues de la concertation ou au maintien de réticences vis-à-vis de la reconnaissance d'activités dites informelles.

Les diverses expériences ont également révélé l'importance de la question foncière. Dans des contextes où les terrains disponibles sont rares et où les arbitrages fonciers privilégient souvent d'autres usages que les espaces publics ou les équipements socio-collectifs, les pépiniéristes ont dû explorer des alternatives telles que la valorisation d'espaces accueillant déjà des services collectifs ou la mobilisation de foncier privé cédé pour des usages collectifs, et ce malgré les enjeux que cela soulève en matière d'accessibilité et de pérennité.

Les pépinières de deuxième et de troisième générations ont su plus finement expliciter en amont le périmètre de la participation et sécuriser davantage les conditions de leur mise en œuvre (notamment le foncier et les procédures de validation des propositions).

À partir de la deuxième génération, les pépinières ont privilégié des aménagements pérennes, conformément aux attentes des pouvoirs publics et des habitants. Les aménagements temporaires ont toutefois continué à faire office de solution de compromis lorsque les autorités hésitaient à engager durablement le foncier. La question demeure néanmoins ouverte quant à la pertinence de réaliser des équipements permanents dans des espaces encore insuffisamment desservis par les réseaux et les services urbains.

Enfin, la forte fréquentation de ces espaces et, dans certains cas, leur dégradation rapide, ont mis en évidence la nécessité d'intégrer dès le démarrage des projets une réflexion sur des modalités durables de gestion. Ce sujet est l'objet de la partie suivante.

Organiser la gestion partagée des espaces aménagés

Peu anticipée initialement, la question de la gestion des espaces aménagés s'est imposée dès les premiers signes de dégradation des aménagements. Évoluant dans des contextes où les espaces publics restent encore peu considérés par les politiques publiques, les pépiniéristes ont été confrontés à l'absence de cadres de référence en la matière. La définition des modes de gouvernance partagée a dès lors relevé de l'expérimentation. Les pépiniéristes ont cherché à accompagner l'élaboration de nouveaux dispositifs de gestion en les insérant dans la gouvernance urbaine existante, avec deux enjeux principaux : d'une part, reconnaître aux habitants un rôle central dans la gestion ; d'autre part, obtenir et formaliser le soutien des pouvoirs publics afin de garantir la pérennité financière des dispositifs, de préserver la vocation des sites et de prévenir leur récupération par des acteurs privés. Il en a résulté une diversité de modèles de gestion, certains espaces restant ouverts à tous, d'autres faisant l'objet d'une réappropriation communautaire ou d'une privatisation.

Dans les pépinières de première génération, la conception et la mise en place de dispositifs de gestion se sont heurtées à trois contraintes principales : le manque de temps pour travailler à une définition partagée des règles, l'absence de budget public dédié et la mobilisation trop tardive des collectivités locales.

DES EXPÉRIENCES CONTRASTÉES EN MATIÈRE DE GESTION

Expliquer la diversité de modèles de gestion expérimentés

L'élaboration des dispositifs de gestion a soulevé trois grandes questions.

- La première concerne la **propriété des équipements**. Les maîtrises d'ouvrage nationales en charge des grands projets ne disposent en effet ni du mandat ni de l'expérience nécessaires pour assurer la gestion opérationnelle des espaces publics, compétence qui relève le plus souvent des collectivités locales. Dans la majorité des cas, les équipements ont donc été rétrocédés par les maîtres d'ouvrage aux collectivités territo-

riales. Ce transfert de propriété apparaît également comme une condition essentielle pour limiter les risques de privatisation des équipements par des acteurs privés, qu'il s'agisse d'individus ou d'associations.

- La deuxième question a trait au **financement pérenne** du dispositif de gestion. La gestion des sites engendre en effet de multiples coûts : entretien quotidien des sites (comme le nettoyage et le ramassage des déchets), maintenance et, le cas échéant, indemnisation des acteurs chargés d'assurer la mise en œuvre des règles.
- Enfin, la troisième grande question est celle de la **répartition** des rôles et des responsabilités entre usagers et habitants, autorités publiques et éventuels gestionnaires privés, tant dans l'élaboration et la mise en œuvre des règles de gestion que dans la régulation des conflits d'usage. L'enjeu est de garantir aux habitants ou aux gestionnaires privés une autonomie suffisante pour les inciter à assurer la gestion quotidienne de l'espace aménagé, tout en veillant à ce que les autorités fixent des conditions permettant de préserver sa vocation d'espace ou d'équipement public.

Différents dispositifs de gestion ont été expérimentés en fonction du type d'équipement, des pratiques de gouvernance ainsi que de la culture et de l'expérience des pépiniéristes.

Différents dispositifs de gestion ont été expérimentés afin de répondre à ces trois grandes questions. Ces derniers ont varié en fonction du type d'équipement, des pratiques de gouvernance propres aux villes et aux quartiers d'intervention, ainsi que, dans une moindre mesure, de la culture et de l'expérience des pépiniéristes. Nous pouvons distinguer deux grands types de modes de gestion.

- Dans les pays d'Afrique de l'Ouest francophone, les sites aménagés étaient principalement des espaces publics ouverts en libre accès (terrain de sport, aire de jeux, rue piétonne etc.) pour lesquels la recherche d'un modèle économique permettant de couvrir durablement les coûts de gestion paraissait particulièrement délicate. Dans ces contextes, les dispositifs de cogestion entre usagers, professionnels et pouvoirs publics ont été privilégiés. Ce type de dispositif, appelé couramment « Coges » (comités de gestion), repose sur l'idée que la contribution financière des usagers, ainsi que leur participation à la définition et à l'application des règles, favorise une gestion plus transparente et plus efficace. Déjà largement promu depuis les politiques d'ajustement structurel des années quatre-vingt-dix pour la gestion des services publics d'éducation, d'eau potable et de santé, ce modèle constituait en revanche une innovation pour les équipements sportifs et culturels dans un certain nombre de pays.
- Dans les pays d'Afrique anglophones (Kenya, Rwanda, Libéria), les investissements portaient plutôt sur des équipements socio-collectifs combinant des espaces publics en libre accès (aire de jeux, espaces végétalisés) et des services susceptibles d'être marchandisés et de permettre ainsi de financer la gestion de l'ensemble (kiosque à eau, latrines, laverie, café Internet etc.). Dans ces contextes, où l'approche entrepreneuriale ou « guidée par le marché » de l'action publique est aussi plus affirmée[1],

1. Nous faisons ici référence aux modes d'action publique influencés par le « *common law* » et dans lesquels la contractualisation d'acteurs privés et les logiques du marché (efficacité, rentabilité, compétition) prennent une place importante.

la délégation de gestion aux acteurs privés (individus ou associations) a été davantage favorisée[2]. À Nairobi, la situation était quelque peu différente. Dans les quartiers précaires ciblés par la pépinière, ces services de proximité y sont habituellement fournis de manière totalement ou partiellement informelle, les pouvoirs publics étant largement absents. La pépinière a alors formalisé des contrats de gestion entre autorités locales (*county*) et membres des communautés qui délivraient déjà ces services essentiels de proximité, financés par les usagers.

Dans les faits, la place occupée par les différents acteurs (habitants et usagers, associations, acteurs privés, autorités et directions communales ou ministérielles) dans les dispositifs de gestion a varié d'une commune et d'un site à l'autre en fonction de l'enjeu que revêtait pour eux l'aménagement de l'espace public en question, mais aussi en fonction de la capacité du pépiniériste à les intéresser au sujet et à les mobiliser.

Ouagadougou, cogestion et gestion directe

À Ouagadougou, la question de la gestion a été prise en compte dès la phase de co-conception afin d'aider les habitants à choisir les équipements à construire. Elle a été pensée en lien étroit avec la mairie centrale, qui s'en est d'autant plus facilement saisie que les équipements préfiguraient ceux du grand projet.

Les équipements culturels et sportifs ont alors fait l'objet de deux approches distinctes. Les premiers, perçus comme potentiellement rentables et pouvant donc être gérés sans le soutien financier de la mairie, ont été placés sous la responsabilité d'une entité financièrement autonome de cette dernière, l'Agence de développement économique urbain (ADEU). Celle-ci gère directement les équipements sans impliquer spécifiquement les habitants et les usagers, ou en délègue la gestion à des acteurs privés. Pour les équipements sportifs, la Direction des sports et loisirs de la commune a été associée très tôt à la réflexion sur la gestion, avant même la mise en place des équipements. L'option de la cogestion a été retenue, impliquant plusieurs acteurs :

- les usagers, qui définissent et font respecter les règles d'accès et d'usage des équipements. Ils assurent également leur entretien courant et signalent à la mairie les besoins en matière de maintenance et de réparation ;
- la mairie, qui prend en charge les frais d'entretien, de maintenance et de réparation des équipements intégrés au patrimoine communal et inscrits à son budget ;
- les mairies d'arrondissement, qui suivent et encadrent les comités de gestion (Coges). Elles sont représentées dans les Coges par un coach sportif[3] et un agent du service administratif et financier. Elles administrent le budget dédié à l'entretien des sites.

2. À Kigali, par exemple, il est courant que la gestion d'espaces publics pouvant servir à de l'événementiel soit déléguée à des opérateurs privés. L'Imbuga City Walk, rue piétonne de 520 mètres (aménagée avant la pépinière), en constitue un exemple : sa gestion est assurée par une entreprise privée qui exploite l'espace pour des événements culturels et des locations. En contrepartie, celle-ci prend en charge l'entretien de la rue et reverse une partie des bénéfices à la municipalité dans le cadre de contrats renouvelés annuellement.

3. Les coachs sportifs sont des agents de la Direction des sports et loisirs de la mairie centrale, affectés aux mairies d'arrondissement.

Après trois ans d'existence, la municipalité de Ouagadougou a souhaité officialiser le statut des Coges par un arrêté municipal[4]. L'objectif était de pouvoir étendre ce modèle à l'ensemble des sites sportifs municipaux, et notamment ceux prévus dans le cadre du grand projet (le PDDO 2). En ce sens, elle a donc sollicité l'appui technique du pépiniériste. Convaincue par les expérimentations menées par la pépinière sur ce dispositif, la mairie centrale a par ailleurs exprimé sa volonté de créer un fonds d'appui municipal dédié à l'animation des sites.

Convaincue par les expérimentations menées par la pépinière, la mairie centrale a exprimé sa volonté de créer un fonds d'appui municipal dédié à l'animation des sites.

Les Coges devaient être renouvelés sur l'ensemble des sites du projet après la publication de l'arrêté. Reste à voir si l'engagement de la mairie centrale et des mairies d'arrondissement se traduira par la prise en charge effective des coûts d'entretien et de maintenance, ainsi que par le financement d'initiatives d'animation des sites. La suite permettra également d'observer comment s'organisent, au sein des comités de gestion, les relations entre les usagers et les représentants des mairies d'arrondissement, et dans quelle mesure les premiers disposent réellement d'une autonomie dans la gestion des sites.

Abidjan, une gestion par les habitants et des pouvoirs publics en retrait

Dans la capitale ivoirienne, le choix s'est également porté sur la mise en place de Coges pour chacun des sites aménagés. Contrairement à Ouagadougou toutefois, le statut de Coges existait déjà avant le projet pour la gestion des sites sportifs et de loisirs, prenant la forme d'un modèle associatif reposant sur des comités composés exclusivement d'habitants. Le pépiniériste s'est donc appuyé sur cette organisation préexistante sans qu'un appui financier de la mairie soit par ailleurs négocié pour la gestion des sites ou l'encadrement des règles d'usage.

Les mairies d'arrondissement ont symboliquement remis aux autorités coutumières les équipements.

Une fois la rétrocession des équipements effectuée par le maître d'ouvrage national aux mairies d'arrondissement, celles-ci les ont symboliquement remis aux autorités coutumières, soulignant ainsi le rôle de ces dernières dans la gouvernance urbaine locale. Les associations déjà présentes sur le site et impliquées dans sa co-conception ont ensuite élu un président de Coges, qui a constitué son bureau. Enfin, la mairie d'arrondissement a présenté officiellement les membres du comité de gestion aux habitants, et a entériné l'existence de celui-ci par la publication d'un arrêté municipal[5].

Les Coges incluant des chefs de quartier (Koumassi, Divo et Abobo PK 18) ont instauré des conditions d'accès différentes entre résidents et non-résidents du quartier. Les premiers sont prioritaires et bénéficient d'un accès gratuit, alors que les seconds doivent payer un montant symbolique. Cette différence de traitement est bien acceptée.

4. Au moment de la rédaction de ce document, l'arrêté n'était pas encore publié.

5. Seul le comité de gestion du site de Koumassi Divo n'avait pas encore été reconnu officiellement au moment de la rédaction de ce document.



Dégradations sur le site de Gesco-Youpougon en 2024. Crédit : Cabanon Vertical

Deux ans après la mise en service des équipements, quatre des cinq comités de gestion étaient encore en fonctionnement et continuaient à encadrer l'usage du site et à gérer les travaux d'entretien et de réparation sans autre soutien de la part des autorités publiques que leur reconnaissance officielle. Sur le site de Koumassi, par exemple, les membres du comité ont sollicité la mairie pour prendre en charge des frais de réparation, sans succès. Ces situations soulèvent la question de la pérennité des équipements.

Dakar, des Coges qui s'essoufflent

À Dakar, la question de la propriété des équipements et de leur gestion ne s'est posée que tardivement. S'inscrivant implicitement dans une logique d'urbanisme transitoire, bien que cela n'ait pas été formellement acté par la maîtrise d'ouvrage et le bailleur, le pépiniériste n'a en effet pas pensé les équipements sur le long terme. Dès leur mise en service, toutefois, les équipements ont rencontré un vif succès et il est rapidement apparu qu'ils allaient rester en place.

Dès leur mise en service, les équipements ont rencontré un vif succès et il est rapidement apparu qu'ils allaient rester en place.

Face à cette situation, le pépiniériste a facilité la création de comités de gestion, avec des moyens limités pour en assurer l'accompagnement. Ces comités rassemblaient des habitants, des acteurs économiques (gargotières, transporteurs, laveurs de voitures, artisans, mécaniciens, etc.) ainsi que des agents de la mairie et de la maîtrise d'œuvre. Par ailleurs, l'Unité de coordination de la gestion des déchets, structure étatique intercommunale partenaire du projet, devait assurer la collecte des déchets sur les sites aménagés. Le pépiniériste a donc élaboré une matrice de responsabilités définissant les rôles respectifs de la mairie,

de cette unité et des Coges. Toutefois, le travail d'intéressement des acteurs publics a probablement été sous-estimé, limitant la traduction concrète de la répartition théorique des tâches. Mobilisée en fin de projet, l'Unité de coordination de la gestion des déchets n'a ainsi jamais étendu son parcours de collecte aux rues desservant les espaces aménagés comme elle s'y était engagée. Aucune procédure formelle de rétrocession des équipements aux communes n'a en outre été amorcée, alors même que la plupart des sites reposaient sur des terrains communaux. En effet, dans la vision du pépiniériste, les équipements produits (aire de jeux pour enfants, bancs, hangar d'attente, etc.) n'engageaient pas de coûts en matière de maintenance ou de réparation suffisamment importants pour nécessiter un soutien financier public. Dans cette logique, seules quelques actions ponctuelles ont été mises en œuvre pour accompagner les comités de gestion, comme la dotation en petit matériel (balais, surpresseur solaire pour l'arrosage des plantations à Rufisque et Pikine) ou encore la création d'un groupe d'échange sur WhatsApp permettant de partager des informations.

En l'absence de soutien de la part des autorités publiques, les Coges se sont essoufflés. À l'issue du projet, les équipements étaient dans un état de dégradation avancé, bien que continuant malgré tout à fonctionner.

Tunisie, expérimenter la cogestion dans des contextes où elle est inconnue

En Tunisie, les projets d'aménagement ont été sélectionnés à travers un dispositif de fonds d'appui. Sur la première phase de la pépinière, aucun accompagnement n'avait été prévu concernant la gestion des sites, et les conditions d'utilisation des équipements ont de fait été laissées au soin des porteurs de projets (souvent privés), ce qui a été source de confusion. Un porteur de projet a par exemple revendu les équipements ; un autre a installé des cadenas sur l'aire de jeu et instauré un coût d'accès afin, selon lui, de se prémunir contre la surutilisation de l'aménagement.

Face à ces dérives, le pépiniériste a souhaité engager un accompagnement sur la gestion dans la seconde phase du projet. Convaincue par l'expérience des comités de gestion mis en place à Ouagadougou et à Abidjan, l'ONG Humanité & Inclusion a voulu expérimenter ce modèle en Tunisie en confiant la gestion de certains sites à des structures associatives ou à des écoles, et en associant les communes. Toutefois, à l'inverse de l'Afrique de l'Ouest, le principe de la cogestion est peu connu en Tunisie : il s'agissait donc d'une véritable innovation institutionnelle. Le Lab'ess, qui partageait la fonction de pépiniériste avec Humanité & Inclusion, a toutefois fait preuve tout au long du projet de réserve vis-à-vis de cette approche. Habituée à accompagner des incubateurs économiques locaux, elle lui préférait une approche entrepreneuriale de laquelle elle était plus familière. Celle-ci a été expérimentée sur les équipements nécessitant peu d'entretien et de maintenance. C'est le cas notamment des sites aménagés avec des rampes de skateboard au niveau desquels des acteurs économiques privés paient un loyer à la commune et en assurent la gestion, sans condition particulière exigée par la commune.

À l'inverse de l'Afrique de l'Ouest, le principe de la cogestion est peu connu en Tunisie.

Proposition exogène, l'expérimentation de la cogestion dans la deuxième phase du projet était en soi un défi. Dans les faits, elle a également été contrariée par le contexte politique. Contrairement à la première phase du projet, les équipements ont en effet été rétrocédés aux communes, avec l'idée initiale d'intégrer les Coges à l'un des comités municipaux (le Comité de gouvernance locale et de coopération internationale). Toutefois, les conseils municipaux ont été dissous peu après l'adoption d'une nouvelle Constitution en 2022, interrompant de fait l'implication de ces acteurs dans la gestion des équipements. L'expérimentation a également été fragilisée par les conditions mêmes du projet. D'une part, les aménagements avaient été sélectionnés dans le cadre d'un appel à initiatives et n'avaient donc pas fait l'objet d'un véritable processus de concertation avec les futurs usagers. Les porteurs de projets se sont ainsi montrés peu disposés à s'engager dans une gestion multi-acteurs. D'autre part, les moyens consacrés à l'accompagnement de cette gestion se sont révélés insuffisants, l'équipe du pépiniériste ayant donné la priorité à l'extension du dispositif de pépinière à Gabès. Enfin, la continuité du dialogue avec les habitants et les pouvoirs publics entre les deux phases du projet a été compromise à la fois par le délai qui s'est écoulé entre celles-ci et par le départ du chef de projet. Les comités de gestion n'ont ainsi été mis en place qu'un an après la construction des équipements, et ce sans budget dédié à leur réparation, alors même qu'ils présentaient déjà des dégradations.

Kigali, Nairobi et Monrovia, la gestion déléguée au privé

Les dispositifs d'accompagnement à la gestion des sites aménagés à Kigali, à Nairobi et à Monrovia étant toujours en cours à l'heure de la rédaction de ce document, il n'est pas encore possible d'en tirer un véritable retour d'expérience. Il demeure néanmoins intéressant de les présenter au regard de leurs spécificités vis-à-vis des expérimentations conduites dans des contextes francophones.

Dans ces trois villes, le mode de gestion qui a été privilégié est la délégation à une organisation communautaire de base ou à une entreprise privée (un opérateur privé).

À Kigali, toutefois, différents modèles de gestion sont envisagés. Dans cette ville, en effet, la majeure partie des interventions consiste principalement à apporter des améliorations à des équipements préexistants[6] faisant déjà l'objet de dispositifs plus ou moins élaborés de gestion : gestion déléguée à des privés, en régie, gestion communautaire ou encore modèles mixtes (voir encadré p. 120). Le pépiniériste travaille à l'élaboration de scénarios de gestion en simulant les coûts et en proposant différents ajustements pour prendre en compte les nouveaux besoins générés par l'amélioration des équipements existants. Il cherche également à assurer le soutien de la ville de Kigali au dispositif, y compris sur le plan financier lorsque cela s'avère nécessaire.

À Nairobi, l'idée est de confier la gestion des aménagements, réalisés dans le cadre d'un appel à initiatives, aux organisations communautaires de base porteuses des projets.

6. À Kigali, la pépinière construit également de nouveaux équipements avec notamment une crèche, une bibliothèque municipale et un terrain de sport.

Le pépiniériste travaille à un accord de type *Service Level Agreement*[7] entre le *county* et les organisations communautaires de base : révisable tous les cinq ans, il a notamment pour but de conserver la vocation publique de l'espace et de maintenir l'engagement du *county* dans la durée.

À Nairobi, le pépiniériste travaille à un accord de type *Service Level Agreement* entre le county et les organisations communautaires de base.

À Monrovia, enfin, il est prévu une délégation de gestion des municipalités vers des comités de gestion communautaire déjà existants et présidés par les chefs de quartier (*chairmen*). Ces comités de gestion recruteront et superviseront des opérateurs privés pour gérer les *community corners* aménagés par la pépinière. La répartition précise des responsabilités entre municipalités, comités de gestion communautaire et opérateurs reste cependant encore à préciser.

Plusieurs modalités de gestion d'équipements socio-collectifs

Il existe trois grandes modalités de gestion des espaces et des aménagements publics.

- **Gestion en régie** : les pouvoirs publics (souvent les municipalités) assurent directement l'exploitation et l'entretien des aménagements. Ce modèle garantit un contrôle public, mais nécessite des ressources suffisantes et une capacité de décaissement rapide pour entretenir les sites au quotidien.
- **Gestion déléguée** : un acteur tiers (association, opérateur privé) prend en charge l'exploitation et la gestion selon un cadre de délégation défini avec les pouvoirs publics. L'exploitant reverse un loyer ou une partie de ses revenus aux pouvoirs publics.
- **Gestion mixte** : la gestion est partagée entre la municipalité et un acteur tiers. C'est par exemple le cas des comités de gestion où siègent des usagers et les membres de municipalités.



Atelier communautaire sur la gestion organisé par la pépinière urbaine de Kigali. Crédit : Rwanda Women's network

7. Contrairement au mémorandum d'entente (MOU anglais), ce type d'accord est soumis au droit des contrats et opposable en justice.

LA NÉGOCIATION ET LA FORMALISATION DES RÈGLES ENTRE HABITANTS ET POUVOIRS PUBLICS

Les enjeux de la définition d'un modèle pérenne de gestion

À travers la définition d'un modèle de gestion pérenne, l'objectif est de financer la gestion des lieux, mais aussi d'éviter la privatisation des équipements et l'exclusion de certains publics (que ce soit en raison de barrières tarifaires ou de règles d'usage trop restrictives). Ces risques peuvent sembler plus marqués dans les dispositifs de délégation de gestion à des privés qui, sans suivi rapproché de la part des pouvoirs publics ou de la communauté, pourraient utiliser l'autonomie financière qui leur est accordée pour privilégier la rentabilité. Cependant, les comités de gestion ne sont pas non plus exempts de risques d'exclusion : traversés par des rapports de pouvoir propres aux quartiers, ils peuvent être détournés au profit de certains groupes ou individus, ou manquer de légitimité pour faire respecter les règles de gestion. Par ailleurs, l'engagement de leurs membres dans la durée peut s'avérer plus incertain en l'absence d'incitations financières. Ainsi, la conciliation et l'arbitrage entre les intérêts des différents usagers et ceux des gestionnaires sont loin d'aller de soi, quelle que soit l'approche retenue.

Les comités de gestion ne sont pas non plus exempts de risques d'exclusion.

Par ailleurs, les modèles de cogestion, de gestion communautaire ou de gestion déléguée aux privés présentent un risque majeur : celui du désengagement financier des pouvoirs publics. Dans les secteurs de l'eau et de l'éducation, les Coges se sont ainsi développés dans le contexte des plans d'ajustement structurels et de la marchandisation des services publics, avec pour objectif le recouvrement des coûts par la participation financière des habitants et leur responsabilisation dans la gestion des fonds. Or, quel que soit le modèle de gestion (cogestion ou gestion au privé), le soutien financier des pouvoirs publics demeure indispensable, en particulier pour les investissements lourds et les réparations majeures. Il doit être garanti tout en laissant aux habitants et, le cas échéant, aux gestionnaires privés, une marge d'autonomie dans la gestion financière au quotidien.

Accompagner l'élaboration de modèles de gestion pérenne pour les espaces publics aménagés et les équipements socio-collectifs est d'autant plus complexe que, dans les pays africains, il n'existe pas ou peu de références d'action publique stabilisées en la matière. Dans la pratique en effet, les rares espaces publics aménagés dans les villes africaines se dégradent, deviennent sales, peu sûrs et finissent par être désertés, faute d'entretien et de moyens municipaux. Au manque de références s'ajoute la complexité intrinsèque des espaces publics, dont la multifonctionnalité suppose la coordination de plusieurs services municipaux (parcs, sports, culture, eau et assainissement, voirie et mobilité), une pratique encore peu courante[8]. Dans ce contexte, les

Dans les pays africains, il n'existe pas, ou peu, de références d'action publique stabilisées en matière de gestion pérenne pour les espaces publics aménagés.

8. Faragher T. P. T. (2022), p. 428.

pépinières urbaines ont pu jouer un rôle d'outil d'innovation institutionnelle en expérimentant de nouveaux dispositifs contractuels et règlementaires. L'un des défis majeurs résidait alors dans la recherche d'un équilibre dans le positionnement des pouvoirs publics, entre la nécessité de limiter leur ingérence et celle d'éviter leur désengagement.

L'analyse proposée ici porte principalement sur les expériences des comités de gestion des pépinières de première génération. Les sites qui, à Kigali et à Nairobi, devaient faire l'objet d'un dispositif de délégation de gestion au privé ne sont en effet pas encore entrés en fonctionnement.

Accompagner la mise en place d'un comité en capacité de concilier différents intérêts

La participation au sein des Coges exige des attributs et des compétences en matière de prise de parole et de relation avec les autorités publiques. Ces aptitudes tendent à rendre peu audibles ou à exclure, *a minima* des postes à responsabilités, certaines catégories de personnes en raison de leur statut social ou d'un niveau d'éducation moindre. Par ailleurs, l'absence de rémunération favorise la participation de personnes disposant d'une certaine aisance économique et capables de dégager du temps. Certaines modalités de désignation des membres et de prise de décision (vote à main levée, horaires des réunions, degré de transparence sur leur contenu) contribuent également à renforcer les dynamiques d'exclusion. Le problème de la sous-représentation des femmes et des jeunes dans les comités de gestion a généralement été bien identifié par les pépiniéristes. Des actions spécifiques ont ainsi été mises en place pour encourager la participation des femmes sur certaines pépinières, comme à Ouagadougou (voir encadré ci-contre). Toutefois, d'autres catégories d'habitants peuvent également être exclues en raison de hiérarchies locales ou de clivages politiques plus difficiles à appréhender par des acteurs extérieurs. Certains intérêts peuvent ainsi ne pas être représentés au sein des Coges, ce qui peut conduire certaines personnes à ne pas se sentir légitimes pour utiliser ces espaces, voire à les éviter volontairement.

D'autres catégories d'habitants peuvent être exclues en raison de hiérarchies locales ou de clivages politiques.

Les Coges peuvent aussi donner le sentiment de privilégier les intérêts de certains usagers au détriment d'autres. Il est pourtant nécessaire que les comités bénéficient d'une légitimité suffisante pour remplir leurs différentes missions (définition des règles d'accès aux équipements, gestion des conflits d'usage, encadrement des nouveaux usages, recherche de compromis ou arbitrage entre les différents groupes d'usagers). Les règles définies par le comité de gestion peuvent ainsi être contestées, y compris au sein même du comité, comme cela a été le cas sur le site d'Aklomiabla à Abidjan par exemple, où un désaccord est né autour de l'usage du terrain de sport entre les jeunes et les aînés membres du comité. La pérennité du comité de gestion dépend dès lors de sa capacité à dépasser ces désaccords, qu'ils opposent entre eux leurs propres membres ou bien qu'ils les opposent à d'autres catégories d'usagers, et à stabiliser de nouveaux compromis (voir encadré p. 124).

La pérennité du comité de gestion dépend de sa capacité à dépasser ces désaccords et à stabiliser de nouveaux compromis.

L'enjeu de mesures volontaristes pour permettre la participation des femmes aux Coges

À Ouagadougou, les femmes ont initialement éprouvé des difficultés à trouver leur place dans les Coges. Souvent empêchées de se rendre aux réunions, dont les horaires étaient incompatibles avec leurs obligations domestiques, elles ont eu le sentiment d'être marginalisées par les hommes.

> *Avec la mise en place du bureau, les hommes ne nous considéraient pas, nous les femmes, ça a toujours été comme ça. Vous voyez que les femmes n'ont pas le temps, il faut rester à la maison, préparer, aller au travail. Donc s'il y a une réunion à ce moment-là, les femmes ne veulent pas venir et les hommes ont pris le dessus et ne veulent plus que les femmes s'impliquent dans la gestion des choses.*
>
> Une habitante de Tampouy, trésorière du Coges du site de Tampouy CD.

Dans le cadre du processus de formalisation du statut des Coges, et en vue de leur généralisation à l'ensemble des espaces publics du PDDO 2, le pépiniériste a introduit plusieurs mesures incitatives afin de renforcer la participation effective des femmes. L'une d'elles prévoit que le poste de président ou de secrétaire général soit attribué de manière prioritaire à une femme, dès lors qu'une candidate se porte volontaire. Une autre consiste à faire valider les horaires des réunions aux femmes membres des comités de gestion de façon à s'assurer qu'elles soient bien disponibles pour y assister.



Atelier d'élaboration collective des textes de formalisation des Coges à Ouagadougou

Des comités de gestion traversés par les conflits intergénérationnels (site d'Aklomiabla, Abidjan)

À Abidjan, un espace sportif et de loisir a été aménagé dans la commune de Koumassi. Afin de concilier les attentes des différents usagers, le site avait initialement été aménagé comme terrain de pétanque (activité plutôt pratiquée par les hommes âgés) et pouvait au besoin être transformé en terrain de *maracana*. Mais, une fois aménagé, le terrain a massivement été investi par les jeunes pour jouer au *maracana*, faisant apparaître le fait que, lors du diagnostic, le poids accordé à la parole des aînés avait sans doute conduit à minimiser leurs besoins. Le terrain est rapidement devenu impraticable pour les joueurs de pétanque. Le comité de gestion a alors pris des mesures pour limiter la pratique du *maracana* en faisant payer l'utilisation du terrain 1 000 FCFA par équipe et en restreignant cette pratique à des créneaux précis. Ces règles, toutefois, ont été définies par les hommes aux postes de décision – tous des hommes âgés à l'instar du président du Coges (lui-même président du club de pétanque) – sans qu'il y ait de dialogue avec les jeunes, pourtant représentés au sein d'une commission spécifique. Dans ces conditions, ces règles ont rapidement été contestées par les jeunes, qui considéraient qu'elles avaient été prises au bénéfice d'une poignée d'habitants plus âgés. La situation était d'autant plus tendue que les jeunes dénonçaient également des problèmes de gestion des revenus générés par les sites. À l'initiative du pépiniériste, des discussions ont donc été organisées entre les joueurs de pétanque et les associations sportives et de jeunesse afin de trouver un terrain d'entente.

La redéfinition des règles d'accès en réponse aux conflits d'usage (quartier Divo, Abidjan)

Dans le quartier Divo à Abidjan, un terrain de sport a été aménagé. Dans les mois suivant sa mise en service, plusieurs dégradations ont été observées, notamment au niveau du grillage et des filets de but. Par ailleurs, des conflits entre usagers désireux d'occuper le terrain simultanément survenaient régulièrement. Certains membres de l'association de jeunes impliquée dans le comité de gestion étaient également accusés de louer le terrain à leur profit. Face à cette situation, le président du Coges, également chef de quartier, a mis en place un planning d'utilisation et installé un cadenas sur le site, dont l'ouverture et la fermeture ont été confiées au « gendarme » – une personne reconnue dans le quartier et habitant juste en face du terrain. Ces décisions ont été approuvées par les habitants.

La composition et le mode de fonctionnement du Coges sont déterminants pour assurer la représentativité de ses membres, leur légitimité ou leur capacité à influencer les décisions qui y sont prises. Les enjeux locaux se révèlent progressivement, au fil des tensions et des conflits que le comité doit gérer, ainsi qu'à mesure que l'émergence de nouveaux usages impose l'élaboration de nouvelles règles. Dans ce contexte, la mise en place d'un comité de gestion capable de concilier et d'arbitrer entre différents intérêts requiert du

temps et relève nécessairement d'une démarche d'accompagnement incrémentale dans laquelle le pépiniériste doit adapter ses propositions aux problèmes émergents. Elle suppose qu'il joue un rôle d'intermédiaire pour faciliter la négociation de nouveaux arrangements et compromis, tout en parvenant progressivement à transférer cette capacité d'intermédiation au comité de gestion lui-même (voir encadré ci-dessous).

Les enjeux locaux se révèlent au fil des tensions et des conflits ainsi qu'à mesure que l'émergence de nouveaux usages impose l'élaboration de nouvelles règles.

Dans cette perspective, la formation aux nouveaux outils dispensée aux comités de gestion par le pépiniériste n'a pas pour but d'imposer un modèle de fonctionnement standard, mais plutôt d'accompagner les habitants dans la définition progressive de nouvelles règles du jeu et, ce faisant, de consolider une instance légitime. L'un des principaux points de tension concerne les suspicions récurrentes de mauvaise gestion des fonds et de détournements, qui fragilisent la confiance des usagers vis-à-vis des comités. Les appuis à la mise en place de mécanismes de gestion transparente, comme à Abidjan où un compte *mobile money* a été instauré pour sécuriser les revenus générés, apparaissent à cet égard essentiels. D'autres formes d'accompagnement portent sur l'acquisition de compétences techniques pour assurer les réparations courantes et l'entretien des équipements, ainsi que sur le renforcement de la vie associative et de ses outils, notamment à travers l'organisation d'assemblées générales, comme à Ouagadougou.

Négocier des compromis entre différents usagers (quartier Tampouy à Ouagadougou)

Sur le plateau omnisports situé derrière le camp CRS de Tampouy, l'usage conjoint du site par les tenanciers de maquis et les acteurs sportifs était source de petits conflits. Des restes de nourriture ou des bouteilles étaient jetés sur les terrains de sport, et les tessons perçaient les ballons de basket. Des femmes étalaient de la farine sur les plateaux sportifs aux heures où les jeunes souhaitaient jouer.

Le pépiniériste a dès lors cherché à ouvrir le dialogue entre les habitants, les vendeurs de rue et la collectivité locale pour apaiser les tensions. Cette démarche a débouché sur l'élaboration d'un planning d'utilisation des terrains intégrant les différents usagers : les femmes installent des étals pour vendre leur farine la journée, et laissent la place aux joueurs de football et de volley en fin d'après-midi et en soirée. Les personnes âgées se retrouvent sur le terrain de pétanque, désormais fortement fréquenté (certains événements peuvent rassembler jusqu'à 70 participants, avec une vingtaine d'équipes engagées). Les femmes se sont aussi accordées pour nettoyer les sites le matin avant que les jeunes ne se mettent à jouer.

Le site accueille toujours des maquis, où des vendeurs proposent boissons, grillades et poissons.

Définir le modèle de financement en fonction des revenus générés sur les sites

Le modèle de financement dépend en premier lieu du **type d'aménagement ou d'équipement**. La plupart des équipements exigent à la fois des financements pour leur entretien quotidien (modestes, mais qui doivent être facilement mobilisables) et un budget de maintenance pour les grosses réparations (plus important, mais ponctuel). La proportion respective de ces budgets d'entretien et de maintenance peut cependant varier selon la nature des équipements, et également en fonction de leur solidité.

Le modèle de financement dépend aussi de la **rentabilité potentielle des équipements**. Certains, comme ceux permettant d'organiser des événements culturels, peuvent générer facilement des revenus, au risque parfois d'exclure certains utilisateurs (artiste ou public) en incapacité de s'acquitter des tarifs demandés.

Différents modèles de financement ont ainsi été expérimentés. Parmi les pépinières de première génération toutefois, seule celle de Ouagadougou a bénéficié de suffisamment de temps pour permettre au pépiniériste d'accompagner, de manière progressive et en se positionnant comme intermédiaire entre les habitants et la mairie (voir encadré page précédente), la structuration d'un dispositif de financement ainsi que l'élaboration de règles de gestion.

Certains équipements engagent d'autre part des coûts réguliers pour l'entretien et la maintenance, à l'instar des aires de jeux ou des espaces verts. L'un des principaux moyens expérimentés pour dégager les revenus nécessaires à leur entretien a consisté à installer sur les sites de petits opérateurs économiques. À Nairobi, par exemple, des cafés Internet, des locaux de laverie ou des points de vente ont été associés aux aires de jeux pour enfants et aux espaces de rencontre communautaires. À Ouagadougou, des kiosques à café installés à proximité des aires de jeux permettent à la fois de surveiller les enfants et de financer la gestion des équipements grâce aux ventes effectuées auprès des adultes. Ces activités, toutefois, ne sont pas toujours viables économiquement. À Dakar, par exemple, une activité de vente d'eau alimentée par une pompe installée sur le site a rapidement été abandonnée faute de rentabilité. L'implication des pouvoirs publics dans la gestion des sites peut également conduire à restreindre les possibilités d'installation pour certains opérateurs économiques. À Ouagadougou, le grand projet prévoit bien l'implantation d'activités économiques à proximité de ces terrains de sport ; cependant, les acteurs du secteur informel, aujourd'hui installés non loin des terrains, ne seront pas priorisés dans l'allocation des futurs locaux économiques, et les revenus générés par les activités économiques ne seront pas nécessairement réalloués à l'entretien des équipements sportifs.

Certains équipements génèrent des revenus susceptibles, en théorie, de financer des réparations plus importantes. À Dakar, par exemple, l'espace multisports a été utilisé pour organiser des cours de fitness ou des fêtes, procurant ainsi des recettes au comité de gestion. À Ouagadougou comme à Abidjan, des tarifs différenciés sont appliqués selon les moyens des organisations ou des personnes louant les espaces. Ce système est formalisé à Ouagadougou, où seuls les clubs affiliés aux fédérations paient la location des terrains de sport, tandis qu'à Abidjan, les prix sont ajustés de manière plus informelle en fonction

de la capacité de paiement des usagers. Cependant, le rythme auquel ces revenus sont collectés ne correspond pas toujours à celui des besoins de financement. À Dakar et à Abidjan, les présidents de Coges et les notables locaux ont ainsi souvent dû avancer des fonds personnels pour financer des réparations urgentes, parfois jusqu'à 50 000 FCFA. Dans ce contexte, seul un appui des pouvoirs publics – comme cela a été expérimenté à Ouagadougou – peut permettre de réduire cette dépendance à la bonne volonté de quelques personnes.

Dans ce contexte, seul un appui des pouvoirs publics peut permettre de réduire cette dépendance à la bonne volonté de quelques personnes.

Si la marchandisation des services peut contribuer à leur viabilité économique, elle pose toutefois la question de l'accessibilité. À Ouagadougou, l'Agence de développement économique urbain (ADEU), en charge des équipements culturels, avait ainsi mis en place un modèle d'exploitation commerciale pour gérer son parc d'équipements culturels et souhaitait l'appliquer à ceux développés dans le cadre de la pépinière. Toutefois, les tarifs de location pratiqués paraissaient trop élevés pour les petits acteurs culturels ciblés par le projet. Par ailleurs, ce modèle d'exploitation était fragilisé par les exigences de la municipalité, qui imposait des tarifs réduits pour les publics défavorisés et captait les recettes publicitaires générées lors des grands événements culturels. Face à ce constat, le pépiniériste a entrepris des démarches auprès du maire pour faire requalifier les équipements culturels réalisés par le projet en équipements associatifs destinés à la jeunesse, et ce afin de pouvoir bénéficier du budget municipal dédié à l'entretien et à l'animation de ce type d'équipements. Ces initiatives ont cependant été interrompues par le second coup d'État et n'ont, depuis, pas pu être relancées.

Les pépinières urbaines, outils d'innovation institutionnelle

Parmi les pépinières de première génération, seule celle de Ouagadougou a bénéficié d'un temps suffisant pour engager un travail d'innovation institutionnelle en matière de gestion des espaces sportifs et culturels. Cette expérience montre que la construction d'un cadre institutionnel pérenne repose sur un processus progressif, par étapes (« incrémental »), de négociation et de consolidation des règles. Elle nécessite un accompagnement dans la durée, capable de s'adapter aux aléas tout en stabilisant les arrangements négociés entre acteurs.

À mesure que le dispositif se structurait, de nouveaux besoins ont émergé et des problèmes inattendus sont apparus : financement de l'entretien et de la maintenance, mobilisation rapide de petites sommes, installation d'activités économiques sur les sites, sous-représentation des femmes dans les comités de gestion, partage du pouvoir de décision entre représentants municipaux et habitants, arbitrage sur les multiples demandes d'accès aux aménagements, ou encore amélioration de l'accessibilité des équipements. Le pépiniériste a ainsi accompagné la Direction des sports et des loisirs dans la recherche de réponses adaptées à ces enjeux successifs, souvent non anticipés initialement.

Avec la dynamique sociale générée par la pépinière, la municipalité a pris conscience de la fonction sociale des sites sportifs aménagés. Elle a alors choisi d'inscrire ces aména-

Avec la dynamique sociale générée par la pépinière, la municipalité a pris conscience de la fonction sociale des sites sportifs aménagés.

gements dans son patrimoine communal et de prendre en charge leur entretien. Elle a ensuite sollicité l'appui du pépiniériste pour formaliser un statut de Coges applicable à l'ensemble des équipements sportifs de la ville, y voyant là une solution pour suivre l'évolution quotidienne des sites sportifs communaux et apporter rapidement des solutions, ses faibles moyens ne lui permettant pas d'être assez réactive sur la gestion des accès aux équipements et leur entretien. Les retours d'expérience du fonctionnement des Coges mis en place dans le cadre de la pépinière ont également permis d'intégrer dans leur statut des dispositions spécifiques relatives à la participation des femmes et à la répartition des rôles entre coachs sportifs et habitants.

La question du financement des initiatives d'animation territoriale a également constitué un axe central de l'accompagnement à la mise en place d'un dispositif pérenne de gestion. Au-delà de la gestion des équipements, il s'agit de soutenir la « vie » des sites aménagés, considérée selon la logique des pépinières comme une condition essentielle de leur appropriation et de leur attractivité dans la durée. D'abord réticente à soutenir le fonds d'appui mis en place dans le cadre de la pépinière pour financer ces activités, car craignant d'être accusée de l'utiliser à des fins clientélistes, la mairie de Ouagadougou a finalement été convaincue par l'expérience et a souhaité se donner les moyens de continuer à financer ce type d'initiatives. Elle a donc demandé un accompagnement du pépiniériste pour opérationnaliser un fonds municipal déjà existant, mais jusque-là inactif, pour alimenter une politique d'intégration territoriale des quartiers périphériques de la ville. Dans cette perspective, la Direction des associations a été intégrée dans la gouvernance de la pépinière à l'occasion de la troisième phase du projet afin qu'elle puisse s'approprier la démarche ainsi que les outils d'accompagnement des associations déployés par le pépiniériste. Faute de temps, il n'a toutefois pas été possible de doter la mairie des outils nécessaires à la gestion de ce fonds ni de l'accompagner pour les adapter et les institutionnaliser de façon qu'elle puisse les utiliser en autonomie.

Dans les pépinières de seconde génération, comme Kigali et Nairobi, la nécessité d'une participation financière des pouvoirs publics à la gestion des équipements a été posée dès le démarrage. À Nairobi, par exemple, l'accord de délégation de service (*Service Level Agreement*) élaboré par le pépiniériste et signé entre le *county* et les organisations communautaires chargées de la gestion des aménagements formalise la répartition des responsabilités entre les parties prenantes. Il distingue les biens immuables, intégrés au patrimoine public et dont la maintenance lourde (grosses réparations, remplacement des équipements) relève du *county*, des biens mobiliers dont la gestion incombe aux organisations communautaires. L'accord précise également que ces dernières assurent de manière autonome les dépenses courantes et le petit entretien de l'ensemble des aménagements, sous le contrôle régulier du *county*.

Dans les pépinières de seconde génération, la nécessité d'une participation financière des pouvoirs publics à la gestion des équipements a été posée dès le démarrage.

À Kigali, la diversité des usages introduits par le pépiniériste autour des kiosques fontaines (points marchands, espaces verts, toilettes, douche) nécessite un travail approfondi d'adaptation contractuelle impliquant l'opérateur public d'eau et d'assainissement, la Water and Sanitation Corporation (WASAC), la municipalité et les gestionnaires privés des kiosques. Ce besoin a été anticipé dès le départ et des moyens spécifiques y ont été alloués. Il a ainsi été possible de travailler à un amendement des contrats de délégation de gestion entre le WASAC et les gestionnaires privés des kiosques, ainsi qu'à la formalisation de l'implication de la mairie dans la gestion des espaces verts attenants. Ce travail d'élaboration contractuelle ne s'est pas fait sans difficulté et a nécessité de la part du pépiniériste un accompagnement et un plaidoyer soutenus, la municipalité et le WASAC affichant en effet chacun leurs propres craintes quant à l'extension de leur périmètre de responsabilité.

Ce processus illustre le rôle des pépinières comme espaces de dialogue entre institutions publiques et habitants, et comme outil de traduction contractuelle. Au regard du temps et des ressources nécessaires, ce type d'expérimentation ne peut certes pas être étendu à un trop grand nombre de configurations de mixité d'usages, mais les accords négociés et formalisés pourront servir de modèle à d'autres équipements. C'est déjà le cas au Kenya où, dans le cadre des prochaines phases du KISIP, il est prévu de réutiliser les *services level agreement* développés au sein de la pépinière de Nairobi.

Ce processus illustre le rôle des pépinières comme espaces de dialogue entre institutions publiques et habitants, et comme outil de traduction contractuelle.

Reste enfin la question de la mise en œuvre effective de ces dispositifs et de leur pérennité. Le recul reste encore insuffisant pour en juger puisqu'à Kigali et à Nairobi, les équipements ne sont pas encore entrés en service. L'expérience de Ouagadougou souligne toutefois la fragilité de ces dynamiques face à l'instabilité politico-institutionnelle. Les deux coups d'État survenus durant le projet ont en effet suspendu la mise en œuvre du grand projet, interrompu le processus de formalisation institutionnelle des Coges pour la gestion des équipements sportifs et culturels, et empêché l'accompagnement des acteurs dans la mise en application des outils élaborés.

Trouver un équilibre entre les prérogatives des habitants et l'engagement des pouvoirs publics

Les différents dispositifs de gestion mis en place sur les sites des pépinières donnent à voir des configurations très diverses concernant la répartition des rôles et des responsabilités entre habitants et pouvoirs publics, depuis des situations où ces derniers apparaissent très en retrait, comme cela a été observé à Abidjan ou à Dakar, jusqu'à des situations où, à l'inverse, ils sont directement impliqués, comme à Ouagadougou.

L'absence des pouvoirs publics dans les dispositifs de gestion des sites fait peser des risques quant à la capacité de ces dispositifs à prendre en charge les grosses réparations (comme cela a été observé à Abidjan). D'autres risques concernent une éventuelle privatisation des équipements au profit d'individus ou d'associations (à l'instar de ce qui s'est passé à Tunis dans la première phase), ou encore une possible démotivation

des membres des comités de gestion (comme à Dakar par exemple). À Ouagadougou, au contraire, la reconnaissance des Coges par la mairie, notamment à travers la perspective de formalisation de leur statut, a parfois été déterminante pour leur capacité à faire appliquer de nouvelles règles dans des espaces jusque-là régis par des pratiques spontanées. Cette évolution s'inscrit dans la continuité de diverses actions menées dans le cadre de la pépinière : signature par les mairies d'arrondissement des procès-verbaux de reconnaissance des Coges, mise en place de processus de co-validation des procédures de location des sites entre mairies d'arrondissement et Coges, tenue d'ateliers de consultation sur la formalisation des Coges, ou encore co-organisation de grands événements avec ces derniers. Ces initiatives ont constitué des actes de reconnaissance initiaux de la part des pouvoirs publics.

À l'inverse, le risque, lorsque les pouvoirs publics sont impliqués dans le dispositif de gestion, est qu'ils en viennent à en contrôler les décisions. En effet, les agents municipaux ne sont pas toujours enclins à transférer ou même à partager leurs prérogatives, et le manque d'autonomie qui en résulte pour les membres des comités de gestion peut entraîner leur démotivation. L'enjeu est donc de trouver un équilibre entre les prérogatives effectives des habitants et celles des pouvoirs publics. Cet équilibre n'est pas simple et engage plus largement la manière dont les pouvoirs publics et les habitants se représentent la relation qui les lie, avec en filigrane des enjeux de légitimité et de pouvoir qui dépassent le seul cadre des sites aménagés. Négocier cet équilibre suppose dès lors un travail actif d'intermédiation de la part du pépiniériste.

Cet équilibre n'est pas simple et engage la manière dont les pouvoirs publics et les habitants se représentent la relation qui les lie.



Réunion du Coges de Tampouy Camps CRS en présence de la Direction municipale des sports et loisirs, Ouagadougou

Le cas de Ouagadougou en constitue une illustration éclairante. La formalisation du statut des Coges, issue d'un processus de concertation de deux ans entre les représentants de l'ensemble des comités de gestion – qu'ils aient été installés par la PUO ou créés spontanément – et ceux de la Direction des sports et des loisirs, a offert au pépiniériste l'occasion de rééquilibrer les rôles. Ce dernier a notamment veillé à recentrer celui du coach sportif, agent municipal, sur des fonctions de suivi et d'appui aux Coges, alors qu'il avait auparavant tendance à contrôler seul les accès aux sites, que ce soit pour des entraînements réguliers ou des événements ponctuels. Par ailleurs, le département du Budget, intégré tardivement au projet et soucieux de limiter les risques de détournement de fonds, s'est opposé à ce que les Coges puissent gérer, grâce à une petite caisse de roulement, les recettes générées sur les sites (locations, événements, etc.), alors même que la Direction des sports et des loisirs y était plutôt favorable. Or, une autonomie des Coges sur cette partie du budget aurait facilité la prise en charge des petites réparations, essentielles pour prévenir la dégradation des équipements. Face à ce blocage, le pépiniériste a négocié un dispositif intermédiaire : les Coges établissent un budget prévisionnel des petites dépenses, et les mairies d'arrondissement débloquent les montants correspondants sur la base des demandes formulées par leur président.

Le travail d'intermédiation entre habitants et pouvoirs publics assuré par le pépiniériste a contribué à faire reconnaître aux yeux de la mairie de Ouagadougou les Coges comme des interlocuteurs de confiance. Ainsi, l'implication des pouvoirs publics auprès des habitants ne se limite pas à assurer l'effectivité de la gestion : elle participe également à l'instauration d'une relation de collaboration entre autorités et habitants, ouvrant la voie à des formes renouvelées d'action publique.

> *Au départ, il n'existait aucun document officiel permettant au maire de reconnaître formellement un Coges. Il n'était pas possible de produire un procès-verbal sans qu'un cadre juridique clair ait été établi. C'est précisément ce travail de formalisation qui est en cours actuellement […]. En attendant, il a fallu engager un dialogue avec l'administration. Progressivement, la mairie a pris conscience de l'utilité des Coges sur les sites. Elle a constaté, par exemple, que certaines occupations comme la construction d'écoles ou de mosquées s'étaient faites sans encadrement. Avec un Coges en place, agissant comme interlocuteur local légitime, ces situations auraient pu être évitées.*
>
> Hervé Kone, chef de projet du Gret à la PUO – entretien réalisé dans le cadre du travail de capitalisation sur la pépinière urbaine de Ouagadougou.

Entre la première et la deuxième génération de pépinières, la gestion s'est imposée comme une dimension fondamentale conditionnant la pérennité des aménagements et leur impact à long terme. Elle a conduit les acteurs des pépinières à investir un champ encore largement inexploré, marqué par l'absence de références stabilisées pour la gestion d'espaces publics et collectifs multifonctionnels.

Les diverses expérimentations menées ont montré la nécessité d'anticiper les modalités de gestion dès la conception des projets à travers la modélisation des coûts de fonctionnement, l'élaboration de scénarios de gestion adaptés, et l'identification des compétences et des capacités nécessaires. Elles ont également mis en évidence le rôle souvent déterminant des activités économiques développées sur les sites pour contribuer à leur financement. Toutefois, ces ressources ne sauraient se substituer à un engagement durable des pouvoirs publics, dont le soutien politique, institutionnel et financier demeure indispensable pour assurer la pérennité des dispositifs, prévenir les accaparements et garantir la vocation publique ou collective des espaces. À cet égard, les pépinières ont souvent joué un rôle d'innovation institutionnelle en favorisant l'élaboration de nouveaux cadres règlementaires, contractuels ou organisationnels adaptés à des situations pour lesquelles les dispositifs existants se révélaient insuffisants.

Les enseignements tirés des pépinières montrent aussi que la gestion ne peut être réduite à une simple question technique d'entretien et de maintenance des équipements, et constitue avant tout un enjeu de gouvernance. Elle suppose de définir de nouvelles règles de coopération entre habitants, collectivités territoriales, administrations nationales ou sectorielles et, dans certains cas, acteurs privés ou associatifs. La durabilité des modèles de gestion dépend en outre de la légitimité accordée aux structures gestionnaires pour faire appliquer les règles et arbitrer les conflits d'usage. En accompagnant la négociation progressive d'arrangements adaptés aux contextes locaux, les pépiniéristes ont joué dans ce processus un rôle d'intermédiation. Le rôle des collectivités locales, à qui incombe souvent le mandat de gestion des espaces et des équipements publics, s'en est trouvé renforcé.

Si deux grandes familles de modalités de gestion ont principalement été expérimentées – la cogestion et la délégation à un privé ou à une association –, les solutions effectivement mises en œuvre ont varié selon la nature des équipements, les cadres de gouvernance urbaine existants et le degré d'implication des pouvoirs publics. Plusieurs dimensions

ont fait l'objet d'ajustements progressifs : la définition de la propriété des équipements, le partage des responsabilités entre habitants et institutions, les modalités de financement de l'entretien et de la maintenance, ou encore les mécanismes de contrôle destinés à préserver la vocation publique ou communautaire des sites.

L'expérience issue des pépinières montre, enfin, que les modèles de gestion ne peuvent être définis *a priori*. Ils se construisent progressivement, à mesure que les difficultés émergent, que de nouveaux usages apparaissent et que des conflits se font jour. Parce qu'elles supposent une stabilisation des arrangements entre acteurs et une implication des pouvoirs publics, leur pérennisation requiert du temps pour renforcer les mécanismes institutionnels, mobiliser les acteurs locaux et ajuster les modèles économiques. Les transformations institutionnelles sont d'autant plus complexes qu'il n'existe pas de cadre défini en matière de gestion des espaces publics de proximité – d'où le besoin de projets aux horizons temporels adaptés à la complexité des transformations institutionnelles qu'ils ambitionnent de promouvoir.

Reste à voir dans quelle mesure les grands projets urbains sauront à la fois s'approprier les dispositifs expérimentés par les pépinières, mais aussi prolonger et améliorer, plutôt que remplacer, les dynamiques initiées.

Conclusion

Lancées en 2018 et déployées à travers trois générations de projets menés dans des contextes urbains très contrastés, les pépinières urbaines ont été conçues à l'origine comme un dispositif expérimental visant à renforcer la collaboration entre acteurs des projets urbains et à favoriser la participation des habitants. Elles ont cherché à réconcilier deux dynamiques urbaines souvent dissociées : d'une part, les processus incrémentaux de production urbaine portés par les habitants, ancrés dans des usages dits « spontanés », parfois informels ou régis par des mécanismes de régulation hybrides, et, d'autre part, les grandes opérations de planification et de restructuration urbaines portées par les institutions publiques et structurées selon des logiques plus descendantes.

La mise en perspective des trois générations de pépinières souligne la trajectoire d'un dispositif apprenant dont la réflexivité a été alimentée par le Papu, qui a animé une réflexion transversale et aidé l'AFD à faire évoluer rapidement les contours du dispositif.

Ce document permet aujourd'hui de prendre une distance critique et de mettre en lumière plusieurs des questions transversales qui ont structuré ces évolutions, ainsi que certaines tensions encore non résolues.

TROUVER UN COMPROMIS ENTRE LIBERTÉ D'EXPÉRIMENTATION ET SOUTIEN DES POUVOIRS PUBLICS

À l'origine, le dispositif de pépinière urbaine était fortement imprégné du référentiel de l'urbanisme tactique et transitoire : un mouvement ascendant permettant à des habitants ou à des associations de matérialiser de façon concrète et expérimentale des propositions d'aménagements urbains et de gérer les espaces nouvellement créés. La première génération de pépinières a bénéficié d'une liberté d'expérimentation d'autant plus grande que les projets, à l'exception de celui de Ouagadougou, n'intervenaient ni sur du foncier ni sur des thématiques communes aux grands projets urbains auxquels ils s'adossaient. Toutefois, l'insertion des pépinières dans les cadres institutionnels et opérationnels des grands projets a été source d'incompréhensions, voire de tensions et de résistances de la part des maîtrises d'ouvrage – et parfois des habitants – qu'il a fallu résoudre au cas par cas. Les maîtrises d'ouvrage questionnaient en particulier la valeur ajoutée d'un dispositif d'intermédiation sociale jugé coûteux en ressources humaines et difficile à intégrer dans leurs modes d'intervention habituels.

Les incompréhensions générées par certains aménagements frugaux ou temporaires, notamment, ont conduit à faire évoluer la logique des projets suivants. Les nouvelles générations de pépinières ont dès lors donné la priorité à des formes plus pérennes d'aménagement et recherché un meilleur alignement entre leurs actions et les objectifs des grands projets. Le vocabulaire de l'urbanisme tactique et des aménagements frugaux, très présent dans les premières expériences, a progressivement laissé place à celui d'équipements durables, de « projet pilote » et d'objectifs de mise à l'échelle. La production des aménagements, désormais plus en phase avec les codes et les contraintes des grands projets, s'en est trouvée plus encadrée.

Cette évolution a permis de renforcer l'implication des pouvoirs publics dans les démarches incrémentales d'aménagement, depuis leur conception jusqu'à leur gestion. Les modalités expérimentées dans le cadre des pépinières sont ainsi devenues plus facilement transposables et prolongeables dans les opérations urbaines de plus grande ampleur. Elles ouvrent, à ce titre, des perspectives intéressantes en matière de reconnaissance et de soutien de la place des habitants dans la production de la ville.

Cette meilleure articulation avec les dispositifs institutionnels n'est toutefois pas sans contrepartie. En se rapprochant des logiques des grands projets, les pépinières tendent ainsi à réduire une partie du pouvoir d'initiative initialement accordé aux habitants. Les grandes catégories d'usages ciblés par les aménagements des pépinières sont désormais plus fréquemment définies en amont par les maîtrises d'ouvrage et les bailleurs. Si des marges de manœuvre subsistent – notamment dans la programmation précise, la conception détaillée ou encore l'intégration d'usages complémentaires –, qui permettent de dégager une place aux habitants, elles s'inscrivent dans un cadre plus contraint. De même, les possibilités d'ajustement progressif des aménagement permises par l'installation de structures légères sont davantage limitées.

La question est de savoir jusqu'où le cadrage du dispositif peut être renforcé sans trop réduire les capacités d'innovation et d'appropriation des habitants.

La question qui se pose alors est de savoir jusqu'où le cadrage du dispositif peut être renforcé sans trop réduire les capacités d'innovation et d'appropriation des habitants, qui constituaient précisément l'un des fondements de la démarche.

Dès lors qu'il s'agit de réconcilier deux modes d'aménagement de l'espace habituellement dissociés, des compromis sont inévitables. Si l'enjeu est de permettre que les pratiques et les usages des habitants soient mieux intégrés dans les opérations urbaines, la question n'est peut-être pas tant de préserver un espace d'expérimentation totalement ouvert – au risque de demeurer difficilement lisible ou appropriable par les institutions publiques – que de maintenir un champ des possibles suffisamment large pour permettre de véritables négociations et adaptations. Autrement dit, il s'agit de préserver des marges d'action réelles permettant aux futurs usagers d'influencer de manière significative la définition des projets et de se reconnaître dans les espaces produits. La recherche de cet équilibre, nécessairement fragile, constitue sans doute l'un des défis permanents du dispositif et doit rester au cœur de la réflexion des parties prenantes.

EXPÉRIMENTER DE NOUVEAUX ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS EN MATIÈRE DE GESTION

Dès la deuxième génération de pépinières, le champ de l'expérimentation a été déplacé vers la gestion. À l'exception notable de Ouagadougou, en effet, les pépinières de première génération n'avaient pas disposé du temps nécessaire pour approfondir pleinement cette dimension. L'engouement pour les espaces créés, conjugué à la détérioration parfois rapide des équipements, a toutefois mis en évidence la nécessité d'intégrer la question de la gestion dès la conception des projets. Il s'agissait là d'un véritable enjeu d'innovation dans la mesure où il n'existe pas de références stabilisées en matière d'action publique pour la gestion des espaces publics et des équipements socio-collectifs, alors même que ces espaces soulèvent des questions spécifiques, liées en particulier à leur multifonctionnalité.

Deux grandes familles de dispositifs ont été expérimentées. La première repose sur des mécanismes de cogestion s'appuyant sur des comités de gestion inspirés de modèles déjà largement mobilisés pour la gestion des services essentiels (eau, centres de santé, écoles). Il s'agissait alors d'adapter ces dispositifs à la gestion des espaces publics et d'équipements de proximité, notamment sportifs. La seconde repose sur des formes de délégation de gestion à des acteurs privés ou associatifs, encadrées par des contrats définissant la répartition des responsabilités entre autorités publiques et opérateurs de gestion.

Plusieurs enseignements se dégagent de ces dispositifs. Un premier concerne la nécessité d'anticiper le financement de la gestion dès la programmation des équipements. Cela requiert d'identifier en amont les différentes sources de revenus mobilisables selon la nature des aménagements réalisés, qu'elles proviennent de financements publics ou d'activités économiques développées sur les sites. Dans cette perspective, les choix en matière d'aménagements, tout comme ceux touchant à la cohabitation entre usages marchands et non marchands, doivent être pensés en cohérence avec les modèles économiques envisagés. Ceux-ci nécessitent non seulement une modélisation financière, mais aussi un accompagnement dans la durée des acteurs de la gestion.

Quelles que soient les modalités de gestion retenues, la pérennité des dispositifs repose sur un équilibre délicat entre implication des pouvoirs publics et autonomie des instances gestionnaires. Il s'agit de maintenir un engagement financier et un soutien des pouvoirs publics, tout en reconnaissant la légitimité des acteurs de gestion locaux et en leur accordant les marges d'autonomie suffisantes pour motiver leur engagement dans la durée.

Quelles que soient les modalités de gestion retenues, la pérennité des dispositifs repose sur un équilibre entre implication des pouvoirs publics et autonomie des instances gestionnaires.

Parce qu'elles sont responsables de la gestion des espaces publics et socio-collectifs des quartiers, l'implication des collectivités territoriales dès les premières étapes des projets est essentielle. Leur engagement facilite non seulement l'accès au foncier et la validation des aménagements, mais elle conditionne aussi leur capacité à mobiliser les différents services techniques compétents (eau, électricité, drainage, gestion des déchets, etc.) et

à assumer leurs responsabilités de gestion à long terme. Dans certains contextes, cela suppose de composer avec les jeux de pouvoir locaux ainsi qu'avec les rapports de pouvoir parfois complexes entre échelons institutionnels nationaux et locaux. La qualité du dialogue institutionnel apparaît dès lors comme un facteur déterminant de réussite et mérite une attention particulière tout au long de la mise en œuvre des projets.

L'enjeu est d'impliquer les pouvoirs publics dans une démarche incrémentale d'élaboration des dispositifs de gestion. En effet, les problèmes concrets se révèlent dans la pratique, à mesure que le dispositif de gestion se consolide et que les habitants se réapproprient les espaces aménagés. Des solutions *ad hoc* doivent être trouvées, dont il s'agit ensuite d'assurer la pérennisation. Les dispositifs de gestion expérimentés s'insèrent tous dans des systèmes préexistants de gouvernance urbaine, et c'est dans ce cadre que les pépiniéristes ont dû accompagner les acteurs dans la négociation progressive des règles et des arrangements institutionnels adaptés à chaque contexte. Cette démarche a porté sur plusieurs sujets complexes : la propriété des aménagements et des équipements, les règles d'accès et d'usage des différents groupes d'usagers, la responsabilité de l'entretien courant et de son financement, la prise en charge des grosses réparations et des investissements lourds, ou encore la prévention des accaparements privés.

Dans cette perspective, les pépinières jouent un rôle fondamental d'expérimentation et d'innovation institutionnelles, comme l'illustrent les expériences à Ouagadougou ou celles encore en cours au Rwanda ou au Kenya. Au-delà du façonnage de nouveaux dispositifs règlementaires et contractuels, l'enjeu réside bien dans leur mise en pratique dans la durée ainsi que dans la manière dont ils assurent une répartition équilibrée des rôles entre, d'un côté, les États et les institutions dans leurs fonctions d'encadrement, de suivi et d'investissement, et, de l'autre, les organes de gestion de proximité dans leurs missions d'entretien, d'animation et de garantie d'un accès collectif.

Le manque de références en matière de gestion des espaces publics et socio-collectifs, ainsi que le caractère expérimental du dispositif – qui a, d'une certaine manière, offert une sorte de régime local d'exception – a sûrement convaincu les acteurs publics de tester dans l'action des solutions qui, sur le papier et dans des cadres plus classiques des projets urbains, auraient pu susciter des réticences institutionnelles. Cette capacité d'innovation tient sans doute aux rôles multiples – et traditionnellement assumés par une diversité d'acteurs – assurés par les pépiniéristes (intermédiation institutionnelle et sociale, conception, maîtrise d'œuvre technique et participation à un réseau international d'apprentissage) et à l'agilité que cela offre pour accompagner les innovations.

Pour les pépinières de troisième génération, l'ambition est d'anticiper encore davantage la transférabilité des enseignements en matière de gestion vers les grands projets.

Le dispositif continue d'évoluer pour les pépinières de troisième génération, où l'ambition est d'anticiper encore davantage la transférabilité vers les grands projets des enseignements en matière de gestion. Cela implique d'ancrer davantage les solutions proposées par les pépiniéristes dans des schémas et des pratiques de gouvernance existants, et d'identifier plus précisément les composantes des grands projets qui gagneraient à faire l'objet d'une phase de test préalable

au sein des pépinières. Des adaptations des cadres règlementaires et contractuels, voire des innovations en la matière, seront sans doute nécessaires. Or l'expérience des pépinières de deuxième génération a montré que l'élaboration de nouveaux arrangements institutionnels, ou même l'adaptation de dispositifs existants, constituent un processus relativement long qui peut susciter des résistances difficiles à anticiper au démarrage d'un projet. Pour y parvenir, il pourrait s'agir d'étendre le diagnostic initial des pépinières aux pratiques et aux schémas existants de gouvernance des espaces publics et des équipements socio-collectifs, ainsi qu'aux capacités des acteurs (institutionnels et issus de la société civile) appelés à participer à la gestion des futurs aménagements. L'enjeu du diagnostic ne serait alors pas tant d'identifier les écarts entre les compétences requises par un modèle de gestion prédéfini et celles effectivement détenues par les acteurs, comme c'est souvent le cas dans les grands projets d'aménagement classiques, mais plutôt de construire une compréhension fine des modes d'organisation existants afin d'être en capacité d'accompagner la nécessaire adaptation des cadres institutionnels, en les ancrant dans les pratiques et les fonctionnements réels déjà en place.

LEVER LES AMBIGUÏTÉS AUTOUR DE LA « PARTICIPATION »

L'évolution du dispositif a révélé des conceptions contrastées de la portée transformatrice de la démarche initiale. Pour certains acteurs, les pépinières constituaient avant tout un outil opérationnel destiné à améliorer la pertinence des équipements, à renforcer l'acceptabilité des grands projets et à accroître l'impact social des grandes opérations d'infrastructures. Si les différentes expériences témoignent de l'engouement que les aménagements des pépinières ont suscité chez les habitants, leur contribution à l'acceptabilité sociale des grands projets demeure, à ce stade, difficile à apprécier faute de recul suffisant et d'enquêtes spécifiques. Pour d'autres acteurs, en particulier parmi les équipes de mise en œuvre et les habitants, les pépinières portaient une ambition plus profonde : celle de reconnaître la légitimité des pratiques des habitants et de contribuer à un rééquilibrage des rapports entre institutions et citoyens dans la fabrication de la ville.

Cette diversité d'interprétations a sans doute constitué l'une des conditions du succès du dispositif. La polysémie des concepts de participation et d'urbanisme transitoire a fonctionné comme un malentendu productif, permettant à des acteurs aux attentes parfois différentes de se rassembler autour d'un même projet. Les pépinières ont ainsi démontré leur capacité à ouvrir des espaces de dialogue et d'expérimentation favorisant, dans certains contextes, une meilleure reconnaissance des savoirs et des usages des habitants sur leur territoire et l'émergence de nouvelles formes de coopération entre acteurs urbains. Elles ont étendu le champ de la co-construction à des phases techniques de projets traditionnellement peu investies par les approches participatives, telles que la conception de détail et la construction. Cette implication plus continue des habitants a contribué à limiter le sentiment de dépossession souvent observé lorsque les changements apportés par les équipes aux projets en phase de conception détaillée sont mal compris par les habitants, ou encore lorsque ces derniers ont le sentiment que l'argent investi en phase constructive ne bénéficie pas suffisamment à leur économie locale.

Les résistances parfois rencontrées autour de la mise à disposition du foncier et de la validation des aménagements proposés par les habitants ont néanmoins révélé des limites dans l'adhésion des acteurs locaux à ces démarches. Ces situations ont constitué les principaux points de friction entre les ambitions participatives portées par les pépinières et les cadres institutionnels existants.

Ces situations ont constitué les principaux points de friction entre les ambitions participatives portées par les pépinières et les cadres institutionnels existants.

L'avenir du dispositif se joue sans doute dans sa capacité à maintenir un équilibre entre ces deux visions. Bien qu'elles n'aient pas été pensées et conçues explicitement comme un programme de renforcement de la société civile, les pépinières constituent une opportunité de rapprocher les habitants et les pouvoirs publics dans la fabrication de la ville et de progressivement institutionnaliser des démarches participatives. Dans les contextes où les gouvernements disposent de moyens limités pour entretenir durablement les espaces publics, les expériences des pépinières démontrent la nécessité de fortement associer les habitants à leur gestion. Or, il ne s'agit pas d'instrumentaliser la contribution des usagers, de les considérer comme une ressource gratuite de main-d'œuvre ou de surveillance qui se substituerait aux responsabilités des pouvoirs publics, mais bien de reconnaître leurs pratiques, leurs usages et leur capacité à s'organiser comme des composantes essentielles de la gouvernance de ces espaces et de ces équipements collectifs de proximité. Cette implication, fondée sur un intérêt partagé, constituera la meilleure garantie d'ancrage social et de durabilité des espaces produits. Dans ces conditions, il conviendrait d'étudier l'opportunité de consolider le dispositif des pépinières en y intégrant une dimension plus explicite de renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion, qu'ils soient institutionnels ou issus de la société civile, afin de leur permettre de jouer pleinement leur rôle, tout en tenant compte de la temporalité relativement courte des pépinières.

DU TRANSFERT D'APPRENTISSAGE À LA DÉMONSTRATION D'UN EFFET LEVIER… ET DE SES LIMITES

Dans les pépinières de première génération, faute de relais institutionnels structurés en amont et du freinage d'un écosystème peu acculturé aux démarches participatives, la prise en compte des enseignements produits dans les grands projets urbains est restée limitée. À l'inverse, cette question a été pleinement prise en charge dans les générations suivantes de pépinières. L'enjeu des deuxième et troisième générations de pépinières est ainsi de démontrer leur capacité à servir de laboratoire pour les grands projets urbains, en permettant de tester, d'ajuster puis de déployer à plus grande échelle des approches éprouvées localement. Cela suppose que les maîtrises d'ouvrage et les équipes des grands projets aient la capacité d'apprendre des pépinières et d'intégrer avec suffisamment de souplesse les enseignements issus de ces démarches expérimentales dans les processus d'aménagement relativement standardisés des grands projets.

Il est encore trop tôt pour évaluer précisément dans quelle mesure l'opérationnalisation d'interfaces entre pépinières et grands projets permettra effectivement d'infléchir le cours de ces derniers et, avec eux, les pratiques des institutions et des bailleurs qui les portent. Une limite du dispositif mérite toutefois d'être soulignée. Si les pépinières peuvent s'affirmer comme des outils d'innovation institutionnelle et favoriser l'acculturation des maîtrises d'ouvrage aux démarches de co-conception et de co-gestion, leur durée limitée et leur insertion dans des cadres de maîtrise d'ouvrage assez stricts ne permettent pas d'induire une transformation profonde des référentiels de l'action publique urbaine, d'autant plus dans des contextes instables où l'espace démocratique tend à se réduire. Cette perspective appelle probablement des dispositifs agissant à une échelle plus systémique que celle du simple projet, capables d'accompagner dans la durée l'évolution des pratiques et de normaliser des cadres d'intervention plus souples dans le secteur urbain.

Cela suppose que les maîtrises d'ouvrage et les équipes des grands projets aient la capacité d'apprendre des pépinières et d'intégrer les enseignements issus de ces démarches expérimentales.

VALORISER L'ESPACE PUBLIC COMME LIEU DE COHÉSION SOCIALE ET EN GARANTIR LA PÉRENNITÉ

Par l'intérêt qu'elles ont suscité autour de leurs démarches participatives et des espaces qu'elles ont contribué à créer, les pépinières urbaines ont participé à remettre la question de l'espace public et des équipements socio-collectifs au cœur des réflexions sur le développement urbain. Dans des contextes où les grands projets d'aménagement et les opérations immobilières accordent souvent une place limitée à ces espaces, elles ont contribué à rappeler leur rôle structurant dans la vie des quartiers. Dans ceux ciblés par les actions des pépinières, les espaces publics aménagés incarnent de façon tangible un processus souvent vécu comme une ouverture du dialogue entre habitants et acteurs institutionnels, ainsi qu'un moment de construction collective porteur de cohésion sociale. À Abidjan comme à Tunis, plusieurs représentants des maîtrises d'ouvrage soulignent que les pépinières ont contribué à faire reconnaître l'intérêt de préserver du foncier disponible[1] pour des usages publics et collectifs.

> *Grâce à la pépinière, un certain nombre d'acteurs 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.*
>
> Un acteur de la pépinière urbaine de Tunisie, Besson R. (2022), p. 138.

1. Besson R. (2022), p. 160.

Toutefois, la notion d'espace public demeure profondément polysémique. Sa signification, son degré de politisation ainsi que sa capacité à réellement porter des transformations sociales plus larges varient fortement d'un contexte à l'autre[2]. Partout où elles ont été mises en œuvre, les pépinières ont néanmoins montré que ces lieux ne sauraient être réduits à un simple outil d'acceptation des grands travaux. Elles ont mis en évidence leur contribution essentielle au développement de la vie sociale et économique des quartiers, en offrant des lieux capables d'accueillir et de faciliter la cohabitation d'une diversité d'usages – associatifs, culturels ou économiques – qui, bien souvent, préexistaient aux aménagements, mais dont la pérennité était hypothéquée par leur manque de reconnaissance. Ce sont aussi des espaces essentiels à la résilience environnementale et climatique de quartiers souvent denses et sujets aux inondations et aux fortes chaleurs.

L'un des principaux enseignements du dispositif est ainsi de démontrer que ces espaces constituent des infrastructures à part entière qui devraient être considérées comme telles dans les politiques urbaines et les grandes opérations d'aménagement. Il s'agit de réserver du foncier et des ressources en investissement pour ces espaces et ces équipements de proximité, mais également de mettre en place des modalités de gouvernance, de gestion et d'animation qui fassent de manière systématique une place aux usages portés par les habitants, ainsi qu'aux approches de co-construction du type de celles testées dans le cadre des pépinières. Il s'agit aussi de faciliter un réel travail participatif sur leur programmation urbaine. Dans les grandes opérations urbaines, les usages des espaces sont souvent programmés très en amont et reposent sur la répétition de modèles relativement standardisés qui interrogent encore insuffisamment les pratiques et les besoins des futurs utilisateurs. Les expériences des pépinières ont au contraire montré l'intérêt de démarches de programmation participative permettant de concevoir des aménagements davantage contextualisés dans les réalités locales.

Enfin, cette reconnaissance implique une responsabilité accrue des pouvoirs publics en matière de protection de ces espaces face aux concurrences d'usages, aux dynamiques de privatisation, d'accaparement ou de démantèlements dans le cadre d'opérations immobilières, ou de dynamiques de densification dues à la croissance urbaine, qui tendent à exclure les usages collectifs au profit d'activités plus rémunératrices. Dans certains contextes d'intervention, les pouvoirs publics ont perçu le capital politique que ces espaces pouvaient apporter et le rôle qu'ils pouvaient jouer dans l'amélioration de leurs relations avec les habitants. Il s'agit là d'un point d'appui important pour inciter les pouvoirs publics à préserver ces espaces.

Dans certains contextes d'intervention, les pouvoirs publics ont perçu le capital politique que ces espaces pouvaient apporter.

Seule l'épreuve du temps permettra d'évaluer la solidité des dispositifs règlementaires, institutionnels et contractuels mis en place dans le cadre des pépinières pour préserver durablement la vocation publique et socio-collective de ces aménagements. La capacité de ces arrangements à résister aux pressions économiques et foncières constituera, à cet égard, un indicateur majeur de l'héritage laissé par le dispositif.

2. Hilgers M. (2013).

QUELLE TRANSFÉRABILITÉ DU MODÈLE ?

Une habitante de Ouagadougou impliquée dans la pépinière urbaine résumait en 2020 son expérience de la façon suivante : « Vous faites ce que vous dites, et vous dites ce que vous faites. » Derrière cette formule apparemment anodine se jouent des enjeux essentiels de redevabilité, de transparence et de confiance. Elle illustre bien l'une des principales forces du dispositif de pépinière urbaine, qui a démontré qu'il était possible de conduire des projets participatifs aboutissant à des réalisations concrètes en s'appuyant sur des démarches, des outils, des compétences et un cadre d'intervention suffisamment clairs pour produire des résultats visibles dans des délais relativement courts.

Le caractère innovant du dispositif réside avant tout dans sa souplesse et sa dimension protéiforme qui permettent d'ouvrir des brèches pour renouveler la coopération entre les citoyens et les institutions, mais aussi entre les institutions elles-mêmes. En créant pour chaque contexte des approches « sur mesure », les pépinières dégagent des marges de manœuvre et une capacité d'action face à des positionnements institutionnels, politiques ou techniques parfois rigides. Cette capacité à dénouer des situations complexes et à livrer des solutions rapides là où les grandes interventions achoppent invite à s'interroger sur ce qui, dans cette démarche, est véritablement transférable.

En créant des approches « sur mesure », les pépinières dégagent des marges de manœuvre et des capacités d'action face à des positionnements parfois rigides.

Plus que les outils, ce sont peut-être les principes d'action qui méritent d'être réinvestis ailleurs : la création d'espaces d'expérimentation à petite échelle, l'articulation entre projets pilotes et projets structurants, la participation à travers la recherche de solutions co-construites et mises à l'épreuve progressivement, les démarches itératives et incrémentales de définition d'arrangements institutionnels pouvant être formalisés et répliqués, etc. Ces principes pourraient trouver des applications bien au-delà du champ de l'aménagement urbain, notamment dans les domaines tels que les services essentiels, le développement rural ou la transition écologique.

Sans prétendre apporter une réponse définitive à l'évolution des pépinières, les premières expériences relatées ici ouvrent en revanche une réflexion plus large sur les conditions de diffusion de leurs enseignements, mais aussi sur la manière de faire circuler les dynamiques d'apprentissage, d'adaptation et de coopération qu'elles ont contribué à instaurer entre les différents acteurs de la fabrique urbaine. ●

BIBLIOGRAPHIE

- AFD (2020), *Villes durables*, 71 p., Focus.
- AFD (2018), *Livret de présentation des Pépinières urbaines : dispositif d'accompagnement de microprojets urbains conçus et mis en œuvre par les acteurs de la société civile et les habitants*, 4 p.
- AFD (2018), *Pour un monde en commun : Plan d'orientation stratégique 2018-2022*, 42 p.
- Arnstein S. R. (1969), "A Ladder Of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), p. 216-224, https://doi.org/10.1080/01944366908977225
- Besson R. (2022), *Suivi-évaluation des dispositifs de pépinière urbaine – Rapport final*, AFD, IRD, 285 p.
- Besson R., Choplin A. (2022), « Faire de l'urbanisme tactique dans les Suds ? Retour sur le programme des Pépinières urbaines financé par l'Agence Française de Développement (AFD) », *L'Espace Politique*, nº 47-48, https://doi.org/10.4000/espacepolitique.11394
- Besson R., Choplin A., Fandre N. (2022), *Les dispositifs de pépinière urbaine de Ouagadougou, Tunisie, Dakar et Abidjan – Synthèse du rapport de suivi-évaluation*, IRD, Villes Innovations, 26 p.
- Bourcier D., Hériard-Dubreuil G., Lavelle S. (2013), « Annexe 4. L'échelle de la participation citoyenne (Arnstein, 1970) », in *La société en action : une méthode pour la démocratie*, Hermann, p. 214.
- Cabanon Vertical (2017), *Les aménagements urbains transitoires : enjeux et guide pratique pour un espace public partagé*, 48 p.
- Chiappero F., Hamilton C. (2026), *Mettre en œuvre la participation dans les projets d'aménagements urbains : boite à outils des pépinières urbaines*, Gret, urbaMonde, 31 p.
- Datu K., Lashermes N. (2014), "What the Habitat III Agenda fails to consider", *The Global Urbanist*, https://globalurbanist.com/2014/04/22/what-the-habitat-iii-agenda-fails-to-consider
- Deboulet A. (dir.) (2016), *Repenser les quartiers précaires*, Paris, AFD, 276 p., Études de l'AFD.
- Douay N., Prévot M. (2016), « Circulation d'un modèle urbain "alternatif" ? Le cas de l'urbanisme tactique et de sa réception à Paris », *EchoGéo*, nº 36, https://doi.org/10.4000/echogeo.14617

- Ese A., Ese K. (2020), *The City Makers of Nairobi: An African Urban History*, Londres, Routledge, 216 p., https://doi.org/10.4324/9781003018162
- Faragher T. P. T. (2022),"Public Space in Cape Town: It's not about Design", *The Journal of Public Space*, 7(1), p. 421-435, https://doi.org/10.32891/jps.v7i1.1585
- Förster T., Ammann C. (2018), « Les villes africaines et le casse-tête du développement : acteurs et capacité d'agir dans la zone grise urbaine », *International Development Policy – Revue internationale de politique de développement*, nº 10, 20 p., https://doi.org/10.4000/poldev.3352
- Hilgers M. (2013), « Espaces publics liminaires en contexte semi-autoritaire », *Cahiers Sens public*, nº 15-16, p. 147-163, https://doi.org/10.3917/csp.015.0147
- Lashermes N., Koné H. (2026), *La pépinière urbaine de Ouagadougou*, webdocumentaire, https://fabrique-urbaine-ouaga.gret.org/
- Lindell I. (2008), "The Multiple Sites of Urban Governance: Insights from an African City", *Urban Studies*, vol. 45, nº 9, p. 1 879-1 901, https://doi.org/10.1177/0042098008093382
- Lydon M., Garcia A. (2015), *Tactical Urbanism: Short-term Action for Long-term Change*, Island Press, 256 p.
- Oduor B. (2025), "Slum residents oppose eviction plans amid flooding risk, demand compensation first", *The Eastleigh Voice*, 15 mars 2025, https://eastleighvoice.co.ke/mathare/126545/slum-residents-oppose-eviction-plans-amid-flooding-risk-demand-compensation-firs
- Pradel B. (2019), L'urbanisme temporaire, transitoire, éphémère, des définitions pour y voir plus clair, disponible sur https://medium.com/anthropocene2050 [consulté le 5 décembre 2024].
- Quentin A., Guinard P., Mercurol Q. (2014), « Programmes participatifs et territorialisation de l'action publique : à la recherche de la justice procédurale », *in* Gervais-Lambony P. *et al.* (dir.), *La justice spatiale et la ville : regards du Sud*, Karthala, 279 p.
- Roy A. (2005), "Urban informality: Toward an epistemology of planning", *Journal of the American Planning Association*, 71(2), p. 147-158, https://doi.org/10.1080/01944360508976689
- Schlimmer S. (2022), *Gouverner les villes africaines : panorama des enjeux et perspectives*, Ifri, 37 p., Études de l'Ifri.
- Steck J.-F., Didier S., Morange M., Rubin M. (2013), "Informality, Public Space and Urban Governance: An Approach through Street Trading", *in* Bekker S. B., Fourchard L. (eds), *Governing Cities in Africa: Politics and Policies*, HSRC Press, p.145-167.
- Watson V., de Satgé R. (2018), *Urban Planning in the Global South: Conflicting Rationalities in Contested Urban Space*, Palgrave Macmillan, 255 p., https://doi.org/10.1007/978-3-319-69496-2
- Zetlaoui-Léger J. (2022), « Urbanisme participatif », *in* G. Petit *et al.* (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, DicoPart*, 2e éd., GIS Démocratie et Participation, https://www.dicopart.fr/urbanisme-participatif-2022

Autrices : Naïk Lashermes (Gret), Charline Rangé (Gret), Sarah Lecourt (Gret)

Contributrice : Virginie Rachmuhl (Gret)

Relecteurs : Florent Chiappero (Studio Baïnem), Nina Hadji (AFD), Bénédicte Hinschberger (UrbaMonde), Marine Marmorat (AFD), Simon Nyam (AFD)

Édition : Marie Camus

Responsables éditoriaux : Charline Rangé, Marie Camus

Conception de maquette et composition : Gret

Photographies : © Gret, sauf mention contraire

Pour citer cet ouvrage : Lashermes N., Rangé C., Lecourt S. (2023), **L'usage avant l'ouvrage – Retours d'expériences et évolutions des pépinières urbaines en Afrique**, *Nogent-sur-Marne, Éditions du Gret, 148 p., Comprendre, agir & partager, nº 8.*

© Éditions du Gret, 2026

Dépôt légal : novembre 2026

Licence Creative Commons

DANS LA COLLECTION « COMPRENDRE, AGIR & PARTAGER »

01. *Gouvernance partagée des aires protégées à Madagascar – Quel contenu donner à la cogestion ?*, 2017.

02. *Pratiques d'alimentation et de soins des femmes enceintes et des jeunes enfants à Nevers – Étude des quartiers Baratte-Courlis et Bords de Loire* (2013), 2018.

03. *Se nourrir et être enfant au Burkina Faso – À la croisée de savoirs anthropologiques et nutritionnels dans la boucle du Mouhoun*, 2018.

04. *Des turbines et des Hommes – Quelles coalitions d'acteurs pour l'électrification rurale à Madagascar ? Retours d'expériences du projet Rhyviere*, 2018.

05. *La gouvernance du tuyau – Pour des services d'eau potable ruraux plus performants en Haïti*, 2021.

06. *Se nourrir en ville au Sahel – Étude des pratiques d'alimentation des femmes et jeunes enfants à Ouagadougou, Niamey et Bamako*, 2022.

07. *Du bricolage à la source – Chroniques d'ingénierie sociale dans un quartier de Port-au-Prince*, 2025.

08. *L'usage avant l'ouvrage – Retours d'expériences et évolutions des pépinières urbaines en Afrique*, 2026.

L'USAGE AVANT L'OUVRAGE

Retours d'expériences et évolutions des pépinières urbaines en Afrique

Malgré le tournant participatif engagé dans les politiques urbaines depuis les années 2000, la prise en compte des besoins et des attentes des populations reste souvent limitée à des procédures de concertation standardisées dans lesquelles l'influence des habitants sur les décisions finales demeure faible et où leur capacité d'initiative est largement ignorée. Face à ces limites, l'Agence française de développement (AFD) a souhaité développer un dispositif capable d'améliorer la pertinence et l'impact social des grands projets urbains qu'elle finance en les articulant plus finement aux usages, aux attentes et aux capacités d'initiative des habitants.

Insérées au sein de grands projets urbains, les pépinières urbaines constituent des espaces d'expérimentation cherchant à rapprocher planification institutionnelle et pratiques quotidiennes des habitants. À travers la réalisation d'espaces publics et d'équipements socio-collectifs, elles explorent de nouvelles manières de concevoir et de gérer la ville, en s'appuyant sur les usages et les modes d'organisation existants et en favorisant la coopération entre habitants et autorités publiques.

Cet ouvrage revient sur huit années d'expérimentation et d'apprentissage collectif à travers la mise en perspective de treize pépinières déployées dans des contextes urbains variés en Afrique. Il analyse les évolutions du dispositif, ses apports en matière de co-construction et de cogestion, ses traductions opérationnelles, ainsi que les compromis négociés et les ajustements opérés pour concilier participation citoyenne, contraintes institutionnelles et pérennité des aménagements. En mettant en lumière les acquis comme les tensions et les limites de la démarche, il identifie les questions restant encore à résoudre pour renforcer durablement la place des habitants dans la conception des interventions publiques de grande ampleur.

Financeur

France

AFD Agence Française de Développement

Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité du Gret et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'AFD.

Partenaires

Cabanon vertical

urbamonde des villes durables par et pour les habitants

Campus du Jardin d'agronomie tropicale de Paris
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. 33 (0)1 70 91 92 00
www.gret.org

GRET

ISSN 2645-9477
ISBN 978-2-86844-370-0

