Le Projet d'Appui à la Sécurité Urbaine (PASU) : Retour d'expérience sur la sécurité en Côte d'Ivoire

Agnès GNAMMON-ADIKO
agnes.gnammonadiko@yahoo.fr
Institut de Géographie Tropicale (IGT), Université Félix Houphouët-Boigny, Abidjan, LaboVst, Côte d'Ivoire

Résumé

Dès la décentralisation et l'avènement des pouvoirs locaux, la sécurité des biens et des personnes est l'une des toutes premières compétences transférées par l'Etat de Côte d'Ivoire aux collectivités territoriales constituées dont les communes. Leur responsabilité est ainsi affirmée dans le maintien de l'ordre, de la sûreté, de la tranquillité, et de la sécurité publique aux populations. Cet affichage découle de l'augmentation et des conséquences de l'insécurité courante. Aussi, la sécurité est-elle un enjeu prioritaire dans les différents plans nationaux de développement. Dès lors, l'Etat ivoirien s'est engagé dans la mise en œuvre d'une initiative innovante en la matière. Celle-ci vise à accompagner les communes dans leur rôle d'acteurs de premier plan dans la gestion de la sécurité sur les territoires de leur ressort administratif. Il s'agit du Projet d'Appui à la Sécurité Urbaine (PASU), développé sur l'ensemble du territoire avec une expertise nationale multidisciplinaire dédiée et pluri institutionnelle. Le présent article est un retour sur notre expérience de terrain vécue dans ce projet. Universitaire, nous avons été impliquées dans la réflexion et l'action, avec une immersion de longue durée dans les communes concernées par le PASU. Il s'agit ici de montrer sous l'angle de la géographie sociale, de quelle manière une telle initiative peut être un exemple de réponse aux objectifs de décentralisation des politiques publiques de sécurité. Nous mobilisons en complément de notre vécu, une riche documentation scientifique et technique sur le sujet ; certaines ressources étant issues des bases de données du PASU.

Mots clés : Côte d'Ivoire, sécurité des biens et des personnes, gouvernance locale, projet national d'appui, retour d'expérience.

The Urban Security Support Project (PASU): Feedback on security in Côte d'Ivoire

Abstract

Since decentralization and the advent of local authorities, the security of goods and people is one of the very first competences transferred by the State of Côte d'Ivoire to the constituted local authorities, including the municipalities. Their responsibility is thus affirmed in the maintenance of order, safety, tranquility, and public safety for the population. This display stems from the increase and consequences of current insecurity. Also, security is a priority issue in the various national development plans. Since then, the Ivorian State has committed to implementing an innovative initiative in this area. This aims to support municipalities in their role as a leading player in the management of security in the territories under their administrative jurisdiction. This is the Urban Security Support Project (PASU), developed throughout the territory with dedicated and multi-institutional multidisciplinary national expertise. This article is a look back at our field experience in this project. As academics, we were involved in reflection and action, with a long-term immersion in the communes concerned by the PASU. The aim here is to show, from the perspective of social geography, how such an initiative can be an example of a response to the objectives of decentralization of public security policies. In addition to our experience, we mobilize a rich scientific and technical documentation on the topic; some resources are drawn from the PASU databases.
Keywords: Côte d'Ivoire, security of goods and people, local governance, national support project, feedback.

 ISSN 1817-5589

Introduction

La décentralisation consiste en un transfert de compétences et de moyens de l'Etat à des autorités distinctes, émanation des politiques d'institutionnalisation des territoires[1]. Les collectivités territoriales sont, en Côte d'Ivoire, les Communes, les Régions et les Districts Autonomes. La sécurité des biens et des personnes compte, au nombre des 16 compétences transférées par l'Etat à ces collectivités territoriales (Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité, 2014). Leur responsabilité est ainsi affirmée, sous le contrôle de l'autorité compétente, dans le maintien de l'ordre, de la sûreté, de la tranquillité, et de la sécurité publique aux populations. Aussi, les différents Plans Nationaux de Développement (PND), couvrant la période de 2008 à 2025, ont inscrit la sécurité comme un objectif prioritaire à atteindre. Cet affichage découle de la pression de l'insécurité courante, de la diversité de ses manifestations et conséquences ainsi que des multiples crises sécuritaires.

La situation de l'insécurité dans les villes et les villages est l'objet d'un intérêt scientifique croissant de la part notamment des géographes (O. Dembélé, 2003 ; CRDI, 2012, p.8; A. Gnammon-Adiko, 2020, p.24-28). La littérature montre également les efforts de l'Etat de Côte d'Ivoire dans la mise en œuvre de politiques de réduction de l'insécurité. Elle note cependant une propension à développer des stratégies principalement policières ainsi que l'essor spectaculaire du secteur de la sécurité privée, à laquelle s'ajoute une faible perception des attentes des populations affectées par l'insécurité, et de leur prise en compte. Dans ce contexte d'ailleurs commun à tous les Etats, les autorités sont poussées à la diversification des acteurs et des interventions en matière de sécurité (UN-HABITAT, 2003, p.3. M. Marcus, 2008, p.6 ; P.C. Nahi, 2016, p.24).
L'Etat ivoirien a fait le pari d'une expérience innovante, celle de promouvoir la sécurité communautaire basée sur l'autonomisation des autorités municipales et la mobilisation des populations. L'initiative consiste dans l'élaboration d'un projet centré sur les problématiques de la sécurité urbaine. Sous sa formule et sa désignation Projet d'Appui à la Sécurité Urbaine (PASU), ce projet vise à accompagner les communes en tant qu'acteurs de premier plan dans la gestion de la sécurité sur les territoires de leur ressort. L'objet de cet article est de partager cette expérience de terrain, en montrant sous l'angle de la géographie sociale de quelle manière une telle initiative peut être un exemple de réponse aux objectifs de décentralisation des politiques publiques de sécurité. Nous souhaitons revenir, ici, sur trois aspects de cette initiative, et les analyser. D'abord, le contexte de l'adoption du PASU comme projet de développement local ; ensuite, le cadre institutionnel et opérationnel de gestion ; et enfin, les stratégies d'appui et actions exécutées dans les quartiers. Nous déroulerons au fil du texte et dans la conclusion les leçons de l'expérience et les questions soulevées par le PASU.

La méthodologie déployée pour cet article est un retour d'expérience, défini comme une démarche de détection et d'analyse des enseignements d'un projet, d'un événement ou d'une situation, qu'ils soient positifs ou négatifs, et ce, dans n'importe quel secteur[2]. Cette expérience repose d'abord sur le vécu de l'auteur, universitaire impliquée dans la réflexion et à l'action inhérentes à l'évolution du projet, dans ses différentes étapes. Dans une autre de ses fonctions, l'auteur a été coordonnateur principal de projet, aux plans municipal, métropolitain puis national, avec une immersion de longue durée dans les communes concernées par le PASU. Ensuite, l'importante base de données disponible sur le PASU comprenant des documents de projet, des rapports d'exécution et d'évaluation interne et externe, a été exploitée. Enfin, l'ensemble est complété par l'analyse d'une littérature scientifique sur le sujet.

---

[1]Loi n°2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition des compétences de l'Etat aux Collectivités Territoriales et la loi n°2012-1128 du 12 décembre 2012 portant organisation des Collectivités Territoriales.
[2] https://www.timecamp.com/fr/planner/glossary/retour-dexperience/

I - Le projet d'appui à la sécurité urbaine : des objectifs internationaux aux priorités nationales de développement

Le Projet d'Appui à la Sécurité Urbaine est un projet du gouvernement ivoirien qui a requis l'appui de partenaires internationaux. Déroulé de 1998 à 2014, ce projet se référait à un agenda international, très ouvert sur la sécurité humaine, la sécurité communautaire et les politiques à l'échelle locale. Tout en répondant à ces tendances et exigences mondiales, le PASU s'est également arrimé aux priorités nationales définies par l'Etat ivoirien dans les Plans Nationaux de Développement.

I-1- UN CONTEXTE INTERNATIONAL ACQUIS À LA SÉCURITÉ HUMAINE ET COMMUNAUTAIRE

La sécurité des personnes et des biens, un volet de la sécurité humaine, est maintenant considérée comme une composante essentielle de la qualité de vie et de l'attractivité des territoires, en particulier des villes. L'impact de la délinquance, de la violence et plus généralement des faits d'insécurité dans la société et dans les cadres de vie est tel qu'ils ne sont plus uniquement appréhendés comme des pathologies criminelles. Ils posent également un véritable problème de développement et de bonne gouvernance, notamment dans les agglomérations urbaines (UN-HABITAT, 2003, p. 3). Ce développement intègre inéluctablement la question de la prise en charge de la sécurité, et donc des échelles de responsabilités, comme le font observer le Centre International pour la Prévention du Crime (CIPC) et la Communauté Urbaine de Montréal (1998, p. 1) : « l'attractivité d'une agglomération pour les habitants qui y vivent, pour les gens d'affaires qui désirent y investir et pour les touristes qui viennent le visiter et s'y divertir, est largement tributaire de la capacité collective à faire face aux défis que posent la criminalité et l'insécurité ». Les enjeux de l'insécurité affectant les personnes et les biens sont, par conséquent, considérables (M. Marcus, 2008, p. 6 ; A. Badiane, 2014 ; M. Cusson et al., 2017 ; A. Gnammon-Adiko, 2018).

Face à ces défis, de nombreux Etats dans le monde ont entrepris d'inverser les tendances en apportant des réponses plus adaptées. En 1996, la deuxième conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) en Turquie a marqué un tournant dans la volonté collective d'aborder la question de la sécurité des personnes et des biens avec davantage d'efficacité. Les institutions multilatérales et intergouvernementales firent à tous les Etats de la planète deux (02) recommandations : la première est d'aller au-delà de l'approche policière et militaire de la question de la sécurité ; la seconde est d'accroitre et de diversifier les acteurs et les actions sur les territoires en proie au fléau de l'insécurité. « Le programme Habitat » adopté à ce sommet a, dans ce sens, préconisé que les politiques de sécurité aient une valeur ajoutée, en favorisant la résolution des problèmes à l'échelle locale, la mobilisation sociale et la prévention (CNUEH, 1998, p. 2)[3].

En application de ces directives, ONUHABITAT et ses partenaires ont développé un programme de portée internationale mettant en avant la responsabilité des Maires. Dénommé « Villes Plus Sûres », ce programme a démarré au lendemain d'HABITAT II et continue d'être mis en œuvre sur plusieurs continents, dont l'Afrique[4]. Il repose sur plusieurs principes dont les suivants :

---

[3] Le Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains (CNUEH) est devenu l'Organisation des Nations Unies pour les Etablissements Humains (ONUHABITAT/UN-HABITAT)
[4] Afrique du Sud, Cameroun, Ouganda, etc.

ISSN 1817-5589

- la prévention constitue une solution durable à l'insécurité, nécessaire et complémentaire des stratégies habituelles déployées par les institutions nationales de sécurité,
- la sécurité est un bien commun qui se construit collectivement, à partir des quartiers, et qui permet l'interaction entre les différents acteurs locaux,
- les élus locaux ont un rôle primordial dans la conduite des actions de prévention,
- la gestion collective de la sécurité promeut la bonne gouvernance,
- la gestion collective de la sécurité participe à la réalisation des objectifs nationaux de développement.

I-2- LE PASU DANS LA CHAÎNE DES RÉSULTATS NATIONAUX

A la demande des Maires désireux d'accompagner les initiatives nationales, l'Etat de Côte d'Ivoire a adhéré à l'approche « Villes Plus Sûres » en 1998, à travers le « Projet d'Appui à la Sécurité Urbaine (PASU) »[5]. Il l'a abordé alors dans une phase expérimentale de politique de prévention de l'insécurité à l'échelle des communes. Suivant ainsi l'Afrique du Sud et précurseur de cette démarche innovante en Afrique de l'Ouest et du Centre. Le PASU était placé sous la tutelle du ministère en charge de la Sécurité et de l'Intérieur, et ses objectifs étaient les suivants : « (i) renforcer la capacité des communes à élaborer des politiques de prévention de l'insécurité et à la prise en charge de la sécurité aux côtés des institutions étatiques (ii), réduire dans les quartiers la délinquance, la violence et la criminalité urbaine de façon durable et financièrement supportable et (iii) réduire le sentiment d'insécurité qui naît chez les populations, l'impression d'abandon et d'impuissance de la part des institutions chargées de la sécurité des citoyens » (PNUD, 2002, p. 6).

A l'échelle nationale, dans quelles orientations stratégiques, les objectifs du PASU s'inscrivaient-ils ? Avant tout, il convient d'indiquer que, selon les concepteurs du programme, la méthodologie et la philosophie du projet de sécurité urbaine sont adaptées, non pas à des pays en guerre, mais aux pays en situation normale de développement avec des problèmes aigus de délinquance et de criminalité liés à la croissance des villes. L'expérience trouve dans les périodes de paix de meilleures conditions pour obtenir les résultats les plus probants dans la perspective de la sécurité. En Côte d'Ivoire cependant, les équipes du PASU ont fonctionné dans un contexte d'insécurité amplifiée par une crise sociale, politique et militaire d'une décennie durant (1999-2011) sur l'ensemble du territoire. Cette donne ne pouvant être occultée, l'Etat s'est alors engagé dans un processus de sortie de crise, de reconstruction nationale puis de développement, en revisitant et actualisant les objectifs choisis par la Côte d'Ivoire pour atteindre ses résultats. Au nombre de ceux-ci figuraient (i) « la consolidation de la paix, l'amélioration de l'environnement sécuritaire et du dialogue social (ii), la sécurité des biens et des personnes et la bonne gouvernance, et (iii) la décentralisation, l'effectivité des processus de décentralisation et le développement local, la responsabilisation des municipalités en vue d'œuvrer dans un cadre plus soutenu (iv), la participation des populations au processus de développement pour l'atteinte des OMD ».
Le PASU est alors poussé à des ajustements de sa stratégie, afin de prendre en compte les contingences de conjoncture nationale. D'où la revue de ses résultats escomptés[6], de son périmètre d'intervention soldée par une expansion sur de nouveaux territoires qu'il a alors incorporés, et une prise en compte de cibles humaines plus diversifiées, affectées

[5]Ce projet est devenu un Programme en 2009.
[6] Dans sa phase nationale démarrée en 2010, le PASU a inclus un 4ème objectif ainsi libellé : « Favoriser les synergies institutionnelles pour la prise en compte de la dimension prévention et sécurité communautaire dans les politiques nationales de sortie de crise ».

singulièrement par les crises sécuritaires[7]. En effet, il était attendu que les perspectives du PASU concourent spécifiquement aux axes prioritaires précités du Document de la Stratégie de Relance du Développement et de Réduction de la Pauvreté (DSRP) et Plans Nationaux de Développement (PND). Quelle que soit l'évolution de leur formulation dans les documents de référence, le programme affiche 3 piliers prioritaires à savoir : la décentralisation, la sécurité et la mobilisation sociale. Comme rappelé ci haut, ce sont également les fondements de la sécurité communautaire et personnelle.

Le PASU, réalisé en plusieurs phases, s'est déployé sur un espace géographique de plus en plus étendu au fil des étapes (tableau I et figure 1). Son périmètre d'intervention, circonscrit à 3 communes d'Abidjan (Adjamé, Treichville et Yopougon, de 1998 à 2001), s'est étendu à l'ensemble des 13 communes du District d'Abidjan (2003), puis à partir de 2007, à d'autres communes de l'intérieur du pays dans sa phase nationale. Ont ainsi intégré le Projet, les communes d'Agou, Oumé, Guiglo et Duékoué et 6 chefs-lieux de région (Yamoussoukro, Bouaké, Bondoukou, Daloa, Man, Korhogo). Au total, 23 communes participèrent ainsi à l'expérience.

Pour l'importance des enjeux que cristallise la sécurité, les autorités ivoiriennes sont amenées à inscrire le PASU dans le champ de l'internationalisation de ses actions et en faire un enjeu de coopération internationale multilatérale (tableau 1). Deux agences du système des Nations Unies, ONU-habitat, et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) contractualisèrent avec l'Etat ivoirien, pour leurs appuis techniques et financiers au PASU. Dans le cadre des coopérations bilatérales, furent impliquées la « Coopération Technique Belge » et l'Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA). A une autre échelle institutionnelle, celle de niveau intergouvernemental, l'Union européenne marqua son intérêt pour le projet.

Tableau I : Le PASU dans le temps et dans l'espace

Etapes du PASU	**Période d'exécution**	**Communes concernées**	**Partenaires techniques et financiers**
Phase pilote	1998 - 2001	3 communes de la ville d'Abidjan : Adjamé, Treichville, Yopougon	• PNUD • ONUHABITAT • Centre International pour la Prévention du Crime (CIPC) • Forum Européen pour la Sécurité Urbaine (Efus) • Forum Ivoirien des Maires pour la Sécurité Urbaine (FISU) • Communes bénéficiaires
Phase métropolitaine	2003 -2009	13 communes du District d'Abidjan	• PNUD • ONUHABITAT et ses partenaires (Efus, CIPC) • Coopération Technique Belge (CTB - FDIB) • FISU • Communes bénéficiaires.
Phase expérimentale d'extension nationale	2007	2 communes semi-rurales : Agou et Oumé	• PNUD et ses partenaires • Union européenne • FISU • Communes bénéficiaires
Phase d'extension nationale en tant que Programme	2010 - 2014	8 communes hors Abidjan : Yamoussoukro, Bouaké, Bondoukou, Daloa, Man, Korhogo, Duekoué, Guiglo	• Etat de Côte d'Ivoire (Programme d'Investissement Public) • PNUD • Agence Japonaise de Coopération Internationale et Ambassade du Japon • FISU • Communes bénéficiaires

Sources : PNUD, PASU, Rapports d'exécution et d'évaluation 1998 à, 2015

[7] Les localités de l'ouest montagneux en sont l'exemple.

ISSN 1817-5589

Figure 1 : Les localités d'exécution du Projet d'Appui à la Sécurité Urbaine
Sources : PNUD, PASU, Rapports d'exécution et d'évaluation 1998 à 2015.

II- La gouvernance de la sécurité dans les communes : un cadre institutionnel et opérationnel de gestion basé sur la responsabilité du maire

Le cadre institutionnel du PASU est celui des communes. Leurs autorités sont les plus proches des citoyens et, pour cela, elles ont des compétences transférées en matière de sécurité et de protection civile. Elles sont ainsi outillées pour faire face aux tensions sécuritaires vécues par leurs administrés, en particulier tout au long de la crise sécuritaire. Les autorités des villes et communes sont donc dans une position qui en fait les acteurs clés dans le processus de restauration de la sécurité publique, de la cohésion sociale et de la réconciliation.[8]
Ce diagnostic de la situation sécuritaire revisité, le cadre des interventions défini, et le mode de gouvernance de la sécurité préoccupent les responsables du PASU. Le Projet, en se référant aux orientations et prescriptions de la politique de décentralisation et de la

[8]Selon le DSRP, 2009-2013 (p.94), au titre du rétablissement de la sécurité pour tous et partout sur le territoire national, « Pour l'amélioration des dispositifs de protection des personnes et des biens, le gouvernement mettra l'accent sur le renforcement des capacités humaines et opérationnelles des FDS et le redéploiement des FDS sur l'ensemble du territoire. Le Gouvernement devra également renforcer et élargir à d'autres communes les appuis à la sécurité urbaine en cours dans le district d'Abidjan. Dans ce domaine, la lutte contre la prolifération et la circulation illicite des armes légères et de petit calibre devra être privilégiée.

gouvernance (G. Solinis, 2005), prône alors la mobilisation et la participation plus large des différentes forces sociales et en fait un levier de son action. L'objectif est une co-définition des angles d'approche et des actions à mener dans la prise en charge de la sécurité. Selon le PASU, le travail de prévention exige un partenariat des communes avec les principales forces sociales du territoire. A ce titre, en outre des municipalités et de leur administration communale, des coalitions locales dénommées Comité Communal de Sécurité (CCS) sont constituées dans chaque commune du projet par les autorités communales, qui se conformaient ainsi à une demande forte du PASU.

II-1-LES MAIRES DANS LA PLANIFICATION PARTICIPATIVE DE POLITIQUES INTÉGRÉES DE PRÉVENTION DE L'INSÉCURITÉ

La commune, rappelons-le, est le cadre de réalisation du projet, quand la municipalité en est l'instance d'organisation. Ces positionnements sont légitimés par les compétences de police des Maires, que les dispositifs doivent contribuer à mettre en œuvre de manière effective et efficace. Les Maires sont des autorités de proximité et doivent, à ce titre, piloter la politique de protection des personnes et des biens sur leurs territoires communaux. La sécurité représente un vaste champ d'intervention. Et le défi pour tous les acteurs consiste en l'instauration et la promotion d'une culture de la prévention dans ce domaine.

Le PASU s'est attaché à fournir aux Maires un cadre stratégique afin de préciser leur rôle et orienter leur action en matière de sécurité. Derrière la stratégie, les ambitions du Projet consistaient à renforcer la capacité managériale et opérationnelle des autorités municipales. Renforcées, les autorités doivent être à même de conduire des politiques de prévention, de mieux organiser les réponses locales face aux problèmes d'insécurité, de délinquance, de violence et de précarité. Ce sont des maux que subissent toutes les catégories de populations. Pour autant, face à la tentation du repli qu'aurait pu observer chaque institution de sécurité, le PASU a œuvré à l'ouverture en direction de la police et de la gendarmerie nationales sur le territoire communal. Dans cette optique, les réflexions sur les rapports entre les communes et ces institutions nationales ont abouti à la formalisation d'une plateforme collaborative. Celle-ci permet d'abord de régler de façon pratique la collaboration dans la gestion courante de la sécurité. Et dans le cadre de la reconstruction nationale, elle devait servir de base pour trouver les mécanismes d'une collaboration nécessaire.

Les communes, d'après les analyses qui précèdent, ont vu leurs capacités d'action renforcées dans toutes les phases du processus de gouvernance de la sécurité. D'autant que les réflexions collectives ont mis l'accent sur la transversalité de la question, qui doit être intégrée dans la formulation des politiques sectorielles et de leur mise en œuvre. Le développement de partenariats stratégiques autour des questions de sécurité, la planification participative des politiques de sécurité dans le cadre des politiques municipales intégrées, sont en perspectives de l'action. En interne, les précisions sur le rôle des autorités locales doivent être doublées de celles portant sur la contribution des différents départements municipaux à la promotion et à la mise en œuvre d'une stratégie municipale de prévention. Il en va des conditions et motivations pour apprécier l'engagement effectif de l'ensemble des parties.

En amont de l'opérationnalisation de ces directives, et pour faciliter l'élaboration de leur stratégie locale, le Projet a fourni les appuis nécessaires. Des moyens matériels, financiers, humains et techniques et d'assistance-conseil, furent ainsi apportés aux Maires concernés. Ceux-ci pouvaient alors prendre en charge en toute autonomie la définition et la conduite des politiques de sécurité. Il s'agissait pour les Maires d'impulser et de diriger une vision partagée du développement local par le biais des politiques de sécurité.

Sur le plan opérationnel, une expertise universitaire pluridisciplinaire a été sollicitée pour éclairer et analyser l'évolution du projet sur toute sa durée. Elle était composée de professionnels issus de diverses disciplines des sciences humaines. Cette sélection a

 ISSN 1817-5589

constitué un premier avantage dans l'appréciation des enjeux locaux de l'insécurité, au plan social et territorial. Par ailleurs, la majorité des coordonnateurs locaux assurant la gestion quotidienne du projet furent intégrés dans l'administration communale. La présence de ces spécialistes municipaux, contribuant à la dynamisation des partenariats, constitua un autre atout majeur pour la coordination du PASU. Une des actions du PASU fut son assistance au forum Ivoirien des Maires pour la Sécurité Urbaine (FISU)[9] qui s'est investi dans une mission de sensibilisation des Maires sur leur rôle de gestionnaire de politiques de sécurité. Le Forum aborda la très sensible question des ressources, des outils ou encore de la communication, tout le nécessaire à leurs actions : les formations, les partenariats, les séminaires et autres espaces d'échanges, les voyages d'études, la mise au point de guide de sécurité et de plans de communication, etc.

II-2- LES COMITÉS COMMUNAUX DE SÉCURITÉ (CCS) : UN CADRE ET UN OUTIL DE MOBILISATION SOCIALE

Le Programme Villes Plus Sûres et partant, le PASU, très largement inspirés des nouvelles directives onusiennes du développement, ont opté pour une implication de toutes les catégories d'acteurs sociaux dans la prise en charge des questions de sécurité. En cela, ils s'inscrivent dans une démarche de bonne gouvernance, au sens où le PNUD, artisan et défenseur de l'approche normative, en posait les jalons : « La bonne gouvernance se caractérise notamment par la participation, la transparence, la responsabilité, l'efficacité et l'équité. Elle assure la primauté du droit. La bonne gouvernance veille à ce que les priorités politiques, sociales, économiques soient fondées sur un large consensus au niveau de la société et à ce que les voix des plus démunis et des plus vulnérables puissent se faire entendre dans le cadre des prises de décisions relatives à l'allocation des ressources nécessaires au développement » (PNUD, 1997, p. 3).

Ainsi, un Comité Communal de Sécurité (CCS) a vu le jour par arrêté municipal dans chaque commune bénéficiaire du PASU. Le CCS, organe multisectoriel, est un cadre d'échanges et de concertation où se construit la responsabilisation des populations (individu, personne morale, collectif d'intérêts) sur les enjeux de sécurité. Les CCS sont des structures permanentes de réflexion, d'action et de suivi, au service de la gouvernance locale. Ils font de la participation un levier de leurs actions, en veillant à la transparence dans les décisions relatives à la sécurité. Le CCS promeut la coopération de l'ensemble des forces sociales du territoire dans le but de partager leurs préoccupations spécifiques (sectorielles ou catégorielles ou spatiales) et de mutualiser leurs compétences singulières afin d'éditer et mettre en œuvre des réponses aux problèmes identifiés. Le diagnostic n'est pas une fin en soi. Aussi le CSS doit-il contribuer à la recherche des ressources financières (sans exclusive) à même de faciliter la mise en œuvre des solutions concrètes proposées. Si la présidence du CCS est assurée par le maire de la commune, la composition de l'organisation varie d'une commune à l'autre, en fonction des forces en présence localement. L'effectif des CCS et les profils des membres en sont largement influencés, s'agissant notamment des organisations ou institutions de référence de la commune.

De manière continue, le CCS est positionné sur plusieurs missions. Une mission d'observation permettant de suivre l'évolution de la sécurité dans la commune ; une mission de définition, de planification et de programmation des actions de prévention en tenant compte des contextes locaux ; une mission de mobilisation des ressources disponibles. Ses missions, on peut le préciser, supposent des relations et des interactions avec les municipalités. Dans le cadre de ces activités, le CCS produisait et actualisait le diagnostic de la violence, de l'insécurité et de la criminalité dans la commune et sur la base des priorités d'actions identifiées. Il pouvait alors procéder à l'analyse des requêtes de financement et effectuer des

[9]Une composante de la faîtière qu'est l'Union des Villes et Communes de Côte d'Ivoire (UVICOCI)

arbitrages transparents en faveur des projets jugés pertinents soumis soit par des individus soit par des communautés. Au sens du PASU, les communautés désignent des associations de jeunes, de femmes, des comités de résidents, et autres revendiquant des légitimités propres. En font partie, des groupes informels dont les membres sont unis par un idéal commun, celui de prendre en main personnellement les problèmes de leur environnement immédiat.

Au total, l'ossature institutionnelle du dispositif local de gestion de l'insécurité comprenait deux principaux niveaux : un palier politico-administratif et un palier sociospatial. Ces deux paliers, de par leur constitution, représentent le profil de la cité ; la gouvernance de celle-ci étant l'objet des mobilisations attendues. Il reste à voir, dans cette optique, les compétences dévolues à ces instances en vue de leur participation effective aux politiques et actions de réduction de l'insécurité.

III- Des plans de prévention de l'insécurité : des outils de connaissance, de planification participative et d'action de proximité

Les ressources humaines disponibles et outillées pour la conduite des politiques de sécurité publique assurées, les communes ont adopté une méthodologie rigoureuse et séquentielle d'inventaire et de prospection des solutions adaptées aux problèmes d'insécurité.

III-1- DES PLANS DE PRÉVENTION DE L'INSÉCURITÉ CONCERTÉS

Les politiques de réduction de l'insécurité, on l'a vu, se sont imposées aux collectivités publiques, par l'ampleur des différentes formes de violences aux conséquences désastreuses pour les agglomérations, urbaines notamment. De la littérature sur la question, les auteurs révèlent des facteurs handicapants sur ces politiques. Alourdissent les handicaps, la faiblesse des connaissances sur la problématique, conséquence de la modicité de son intérêt dans les milieux académiques ; l'insuffisance des indicateurs pour cerner le phénomène de l'insécurité, analyser ses implications et les expliquer, ou encore pour mesurer les réponses aux problématiques de l'insécurité ; le difficile accès aux rares données existantes (les études, recherches, et statistiques) ; et le degré de fiabilité des sources, notamment statistiques, etc.(A. Gnammon-Adiko, 2006 ; Efus, 2007) Pourtant, selon le forum Européen pour la Sécurité Urbaine (Efus, idem, p. 1), « disposer d'une représentation claire et précise de l'état de la criminalité et de victimisation dans une ville donnée est un prérequis à la mise en œuvre d'actions visant à réduire la criminalité et à améliorer la sécurité individuelle et collective ».

Le PASU marque une prise de conscience sur ces facteurs handicapants. Celle-ci se traduit dans le projet, par l'inscription du diagnostic en priorité des actions à mener, quelle que soit l'échelle d'intervention. La formulation des stratégies de prévention de l'insécurité prend alors appui sur les données de ce diagnostic local de l'insécurité. Ce diagnostic local de l'insécurité[10] présente plusieurs avantages. D'après Efus (ibidem, p.12), c'est d'abord un outil d'observation et de connaissance, un recueil de données probantes, car « les enquêtes de victimation constituent le meilleur outil disponible afin de collecter les informations relatives aux expériences directes des citoyens vis-à-vis de la criminalité et de la justice pénale. Elles montrent les personnes les plus exposées aux risques, certains des impacts de la criminalité, et elles révèlent surtout la perception publique des problèmes prioritaires dans la zone ». A ce titre, les résultats des diagnostics sont complémentaires des données des institutions de sécurité, compétentes dans l'accueil et l'enregistrement des plaintes de personnes victimes

[10] Ce type d'enquête est encore appelé audit local de sécurité voire enquête de victimisation ou de victimation quand les investigations sont très poussées.

 ISSN 1817-5589

d'insécurité. Ces données compilent également les des observations lors des patrouilles. Dans l'ensemble, résultant d'une démarche de co-production ou de collaboration, le diagnostic est qualifié d'instrument de dialogue et de consensus pour les habitants ; ceux-ci s'accordant sur les problèmes et les voies d'atténuation des risques ainsi que sur les modes de résolution des conflits (ONUHABITAT, 2002).

Internalisant les fondements de la gestion collective de la sécurité des biens et des personnes, chaque commune a élaboré un diagnostic de l'insécurité et formulé un plan de prévention de l'insécurité. Ces opérations ont intégré non seulement les témoignages des habitants, mais également leur l'engagement. Les recommandations qui en ont résulté précisent les pistes d'actions et des plans de réalisation, en les assortissant de prévisions budgétaires, d'un échéancier et d'un système d'évaluation. Ces recommandations ont été validées, selon une procédure participative, mettant ainsi en œuvre un processus éprouvé dans plusieurs pays dans le cadre du programme « Villes Plus Sûres ». Dans les communes, ces documents d'orientation ont servi de boussole à l'action en matière de sécurité de proximité (A. Gnammon-Adiko, 2020, p. 254 ; PNUD-PASU, 2014).

III-2- LES AXES D'INTERVENTION DIVERSIFIÉS DANS LES QUARTIERS

L'approche stratégique préconisée par le PASU étant de nature préventive, elle implique 2 orientations. Premièrement, elle considère l'insécurité dans son sens le plus large et cible autant les symptômes de l'insécurité que les causes, c'est-à-dire les situations qui produisent ou font prospérer l'insécurité. L'ensemble des diagnostics élaborés par les communes cibles ont montré d'une part le large éventail des faits d'insécurité affectant les territoires, et d'autre part, la variété et la diversité de leurs causes enchevêtrées parfois (institutionnelles, éducationnelles, spatiales, économiques…). Deuxièmement, la réalisation de l'objectif qui lui est assigné de réduire l'insécurité et le sentiment d'insécurité dans l'esprit des populations, le PASU a fait le pari de l'innovation, tant dans ses approches que ses modes d'intervention. L'ancrage de son action dans la sphère infralocale, le développement d'actions de prévention concrètes, concertées avec des intervenants ciblés et de proximité, illustrent cette approche novatrice en question. Ces orientations expliquent la diversité des champs d'intervention du PASU et le caractère transversal des politiques préconisées.

Sur le terrain, le bilan s'établit à environ 150 microprojets financés dans les quartiers. Ces projets, variables dans leur objet, sont fonction des profils spécifiques des communes bénéficiaires en matière de sécurité. Ceux-ci ont été accompagnés par d'autres types d'appuis. L'ensemble des réalisations ont profité aux bénéficiaires dans les 4 domaines d'intervention conventionnels de la prévention, identifiés par les praticiens et les professionnels de la sécurité (ONUHABITAT, 2003 ; A. Gnammon-Adiko, 2012).

La prévention sociale ou l'appui aux groupes vulnérables à la violence et à l'insécurité constituent le premier domaine d'intervention. Les actions menées ciblent, ici, les facteurs d'ordre social et économique mis en évidence autant par les diagnostics que d'autres travaux. Ces études pointent, en effet, les liens avérés ou probables de ces facteurs avec les comportements répréhensibles. Un ensemble d'actions, appuyées sur ces connaissances, ont été ainsi menées, et ont permis d'améliorer les conditions de vie de groupes à risque, auteurs ou victimes de l'insécurité. Ces actions ont consisté à promouvoir des activités génératrices de revenus, ainsi que la mise à disposition d'équipements et services à visée récréative et professionnelle (Photo 1). Plus spécifiquement, des locaux pour les activités économiques, l'aménagement d'espaces réservés aux activités sportives, sociales et culturelles, illustrent quelques-unes de l'offre ou de l'accompagnement du PASU aux besoins locaux exprimés.

Le deuxième champ d'intervention relève de la prévention situationnelle par l'aménagement et la gestion de l'environnement urbain. Cible d'atteintes ou de dégradations multiples, le milieu urbain est, pour les populations, une source de peurs ou de sentiments d'insécurité.

D'où l'attention que suscite ce dernier dans les collectivités territoriales et de leurs autorités communales, appelées ainsi à l'action. Agir sur le milieu est aux yeux des populations et des autorités, une assurance d'amélioration de la sécurité, de l'accessibilité des quartiers et de la qualité de vie des populations. Dans ce cadre, et au vu du sous-équipement et de la dégradation de nombreux quartiers, les actions privilégiées, portèrent sur l'éclairage public, la sécurisation des espaces criminogènes, des zones d'activités marchandes et de sociabilité et des zones résidentielles. La propreté des quartiers par des dispositifs « innovants » d'enlèvement des ordures contribua aux actions de lutte contre l'insécurité. L'amélioration de la réglementation urbaine par des actes et des opérations de police fut un des aspects de l'action locale.

La gouvernance locale, mise en œuvre par les municipalités, est le troisième champ des actions et des pratiques sécuritaires. Cette gouvernance se traduit dans les engagements en faveur de la concertation et le choix de la sensibilisation comme condition d'une appropriation des mesures prises pour réussir la mobilisation des forces sociales dans la commune. Ces deux leviers concourent, en effet, au renforcement des capacités des acteurs, de l'appui aux comités de gestion des quartiers et aux leaders locaux. Les dispositifs de la gouvernance invitent alors des actions sur d'autres fronts où certaines actions dépassent le ressort des seules autorités communales, car relevant d'autres sphères, celles des familles par exemple : campagne sur la cohésion sociale, les violences en milieu scolaire, les méfaits de l'alcoolisme et des stupéfiants, les désastres du décrochage scolaire, la prévention de la délinquance, etc.

Le développement institutionnel fut l'objet du quatrième et dernier axe ciblé. Les autorités communales s'attelèrent à l'appropriation de la réglementation urbaine et l'application de la loi, dans leurs domaines de compétences transférées. Concernant plus spécifiquement la sécurité, l'appui aux forces de sécurité a été un volet important des actions. Ils contribuèrent ici, et par des dotations budgétaires, au renforcement des capacités opérationnelles des commissariats de police, des brigades de gendarmerie et des brigades de police municipale. Ces engagements ont permis de revoir les bases de collaboration entre les Forces de sécurité, les autorités municipales et les populations, et de les améliorer. Le renforcement des capacités de centres spécialisés dans le traitement des marginalités et de l'exclusion fut un exemple d'acquis de cette ouverture à la collaboration…

L'éventail des actions montre la pertinence et l'utilité des plans d'action comme outil de connaissance et de ciblage efficace des espaces et des catégories d'acteurs concernées à prendre en compte dans l'objectif de la réduction de l'insécurité et du sentiment d'insécurité. Cette démarche innovante a été déployée tandis que se poursuivait aussi la gestion municipale traditionnelle de la sécurité induite par les plans triennaux ou dictée par les urgences des territoires.

ISSN 1817-5589

Photo 1 : Le PASU dans les quartiers : une action d'insertion socio-économique en faveur de groupes vulnérables, à Port-Bouët.

Source : PASU

Conclusion : au-delà de la sécurité, le PASU un analyseur de la gouvernance urbaine ?

Pour rappel, l'expérience du PASU avait pour objectif de contribuer à la réduction de l'insécurité et du sentiment d'insécurité des populations à travers le renforcement de la capacité des collectivités locales. Leur capacité à élaborer des politiques de sécurité basées sur la prévention et la mobilisation locale, et à les mettre en œuvre est alors testée. Un retour sur cette expérience permet d'en relire les acquis, et de pointer les perspectives ; celles-ci prenant appui sur les différents ressorts de ce projet.

La dimension institutionnelle du PASU se double d'une autre, celle des échelles géographiques, qui ciblent les communes et leur territoire d'influence. Sur la première dimension, le PASU teste la capacité des Collectivités territoriales à définir et à mettre en œuvre des stratégies de développement territorial intégrant la sécurité comme facteur handicapant ou atout. Le test, c'est aussi la capacité de mobiliser les acteurs sociaux du territoire, tout corps confondu, dans une démarche de co-définition des cadres, des conditions d'accès au statut des « villes plus sûres ». Sous réserve, ici, pour l'ensemble des forces sociales, de s'accorder certes sur les ressources, mais aussi et surtout les mécanismes de mobilisation. L'on bute alors sur la pluralité des forces sociales en présence et des intérêts catégoriels qui sont indépassables. Prendre en considération les différents intérêts (parfois contradictoires) renvoie à la problématique de la citoyenneté (ou peuvent émerger des connivences). Celle-ci se décline en termes de participation, d'appropriation et d'intériorisation des directives collectives déterminées collectivement parce que relevant des communs ou de l'intérêt général.

Et si la sécurité était par ses différentes manifestations, ses domaines concernés, ses implications sociales et économiques ou politiques, l'analyseur pertinent de la gouvernance urbaine, voire territoriale ? La question invite à ouvrir la réflexion par le prisme des démarches disciplinaires d'une part, et des cadres institutionnels et organisationnels d'autre part. En tout

état de cause, les contingences sociopolitiques ou économiques ne peuvent être évacuées. Elles pèsent sur les stratégies des acteurs et conduisent à des réajustements de politiques et de ciblage des actions et des modalités de leur réussite. L'expérience du PASU, pour être mobilisatrice des acteurs nationaux et fondatrice d'une internalisation des enjeux sécuritaires en milieu urbain, a sans doute les matériaux nécessaires pour cette perspective à la fois scientifique et analytique de la gouvernance des villes.

Références bibliographiques

BADIANE Alioune, 2013, *Pour une sécurité communautaire durable en Afrique : évolution, leçons et perspectives*, Communication au séminaire régional du FISU, PNUD, 25-26 février 2013, Abidjan, 33 p.

CIPC, Communauté Urbaine de Montréal, 1998, *Sécurité urbaine : Enjeux et réalités sur le territoire de la Communauté Urbaine de Montréal*, 39 p.

CNUEH, 2007, *Prévention de la criminalité urbaine*, Programme « Villes Plus Sûres », Nairobi, 14 p.

CNUEH, 1998, « Vers des villes plus sûres » in *Les débats d'Habitat*, mars 1998 vol.4 n° 1, 40 p.

CRDI, 2012, *Etude du dilemme urbain : urbanisation, pauvreté et violence.* Document de synthèse, Canada-Ottawa, 20p.

CUSSON Maurice, DOUMBIA Nabi Youla, YEBOUET Henry Boah, 2017, *Mille homicides en Afrique de l'Ouest : Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Niger et Sénégal*, Les Presses de l'Université de Montréal, 348 p.

DEMBELE Ousmane, 2003, « Abidjan : de la territorialisation de la sécurité à la fragmentation de la société urbaine ? » in Afrique des citadins, Sociétés civiles en chantier (Abidjan, Dakar), Ed. Karthala, Paris, 402 p., p. 155-194

GNAMMON-ADIKO Agnès, 2020, *Insécurité urbaine, politiques et pratiques sécuritaires dans la métropole abidjanaise : une géographie de la sécurité*, Thèse de Doctorat d'Etat, Université Félix Houphouët-Boigny, Abidjan, 334 p. et annexes

GNAMMON-ADIKO Agnès, 2018, « Réflexions sur les enjeux de l'insécurité en Côte d'Ivoire », *Revue de Géographie Tropicale et de l'Environnement Géotrope*, n° 2, 2018, Abidjan, pp. 139-151.

GNAMMON-ADIKO Agnès, 2012, *Présentation du Projet d'Appui à la Sécurité Urbaine*, PASU/PASCOS, Atelier de formation Police et Gendarmerie nationales, Daloa, 20-22 nov. 2012.

GNAMMON-ADIKO Agnès, 2006, *L'expérience d'Abidjan (Côte d'Ivoire) dans la réalisation du diagnostic de sécurité*, Actes de la conférence internationale du forum Européen pour Sécurité Urbaine sur « Sécurité et Démocratie », 2-4 novembre 2006, Saragosse, Espagne, http://zaragoza2006.fesu.org/IMG/pdf/AgnesGnammonAdiko.pdf

Efus (FORUM EUROPEEN POUR LA SECURITE URBAINE), Sécurité publique Canada, 2007, *Guide sur les audits locaux de sécurité, Synthèse de la pratique internationale,* Paris, 140p.

 ISSN 1817-5589

MARCUS Michel, 2008, « La sécurité en amont du Développement durable », Editions des récoltes, n° 59, février 2008, https://encyclopedie-dd.org/IMG/pdf_No59Marcus.pdf

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE LA SECURITE DE CÔTE D'IVOIRE, 2014, *Développement Local et sécurité urbaine : des textes pour une sécurité de proximité,* Communication au Séminaire FISU, 22-25 avril 2014, Abidjan-Côte d'Ivoire.

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE LA SECURITE DE CÔTE D'IVOIRE, 2013, Atelier-bilan du Programme d'Appui à la sécurité urbaine (PASU) : Session nationale 2013 des CCS et Equipe d'exécution, Abidjan. http://dgddl.gouv.ci.

MINISTERE DE L'INTERIEUR, PNUD, 2010, Document de projet du Programme d'Appui à la Sécurité Urbaine, Abidjan, 89 p.

ONUHABITAT, 2003, *La sécurité : un service de base pour le développement durable des villes*, Programme *Villes plus sûres,* Document de travail, Sommet Africités, Yaoundé, 56 p.

PNUD, 1997, *La gouvernance en faveur du développement humain durable*, New York,

PNUD, 1994, *Rapport mondial sur le développement humain, 1994,* Paris, Economica, 239 p.

PNUD, PASU, 2013, *Evaluation finale du Programme d'Appui à la Sécurité Urbaine*, Abidjan, 89 p.

PNUD-PASU, Rapports d'évaluation finale du Projet d'Appui à la Sécurité Urbaine, 2007 (84 p) et 2015 (89 p), Abidjan.

PNUD-PASU, 2014, *Synthèses communales des diagnostics et plans d'action des communes du PASU, 1998-2013*, Abidjan, 26 p.

UN-HABITAT, 2000, *Prévention de la Criminalité urbaine*, Document de référence du Programme « Villes Plus Sûres », Nairobi, 14 p.

PREGNON Claude Nahi, 2016, Les défis de la gouvernance de la sécurité en Afrique, in *Revue Ivoirienne de Gouvernance et d'Etudes stratégiques (RIGES),* Gouvernance et développement humain, 2 (1), p. 17-54<hal -0160602121<

SOLINIS German (dir), 2005, *Construire des gouvernances : entre citoyens, décideurs et scientifiques*, Paris, UNESCO, éd. PIE-Peter Lang, 290p.