

De la sécurité au quotidien à Abidjan en Côte d'Ivoire: une analyse de l'action locale à partir de la réglementation municipale

Daily safety in Abidjan in Côte d'Ivoire: an analysis of local action based on municipal regulations

Agnès GNAMMON-ADIKO^{1*}

¹ Université Félix Houphouët-Boigny, Abidjan, République de Côte d'Ivoire

*Correspondence to Agnès GNAMMON-ADIKO. E-mail: email@address: agnes.gnammonadiko@yahoo.fr.

CC BY 4.0

Vol. 33.2 / 2023, 121-134



Published:

15 December 2023

DOI:

10.4316/GEOREVIEW.2023.02.09

RESUME: A Abidjan, comme dans de nombreuses métropoles de par le monde, la pression de l'insécurité est une donnée permanente, aux manifestations complexes et diffuses. Sa gestion en vue de l'établissement d'un ordre sécuritaire, indispensable à la promotion humaine et à l'essor des activités, est devenue un enjeu pour les communes ivoiriennes en particulier. Ces communes dépositaires de pouvoirs de police administrative et judiciaire au titre des compétences à elles transférées par l'Etat, tentent d'inscrire leur intervention dans un cadre réglementaire, profitant d'un encadrement législatif défini par l'Etat. Dans ce contexte, l'article tente de décrypter les actions des communes, pour des communes plus sûres et de mettre en relief les interventions couvertes par les textes municipaux et plus centrées sur la sécurité des personnes et des biens. Le support, essentiellement documentaire, se compose des arrêtés municipaux collectés dans les 13 communes du District d'Abidjan, et des textes de loi organisant les collectivités territoriales et définissant leurs compétences dans ce domaine sensible. Des rapports d'activités, des entretiens en Mairie et observations de terrain complètent la base des données utilisées ici. A partir de ces données, l'article analyse, d'abord, l'importance de la question de la sécurité dans l'éventail des prérogatives des communes. Il révèle la nature des problèmes quotidiens de sécurité à résoudre et leur portée aux plans social et spatial. Il aborde les limites de la réglementation appréhendée comme instrument de gestion de la sécurité dans le quotidien des communes. Il interroge et analyse les conditions de mise en œuvre des textes par la police municipale et les rapports des citoyens à cette police de proximité.

ABSTRACT: In Abidjan, as well as in many cities around the world, the pressure of insecurity is a permanent feature, with complex and diffuse manifestations. Managing it with a view to establishing a secure order, which is essential for human development and business growth, has become a challenge for local authorities, particularly those in Côte d'Ivoire. These municipalities, which have administrative and judicial policing powers as part of the powers transferred to them by the government, are trying to place their intervention within a regulatory framework, taking advantage of

a legislative framework defined by the government. In this context, this article attempts to decipher the actions taken by local authorities to make their communities safer, and to highlight the actions covered by municipal laws and focused more on the issue of personal and property safety. The data used, mainly based on literature review, consists of municipal decrees collected in the 13 communes of Abidjan District, and the laws organizing the local authorities and defining their powers in this sensitive area. Activity reports, interviews at city halls and field observations complete the database used here. On the basis of these data, the article first analyses the importance of the issue of security within the range of prerogatives of municipalities. It reveals the nature of the daily safety problems to be solved and their social and spatial implications. It discusses the limits of regulation as an instrument for managing security in the daily life of local authorities. It examines the conditions under which the municipal police implement the laws and the relationship between citizens and these local police forces.

MOTS CLES: Côte d'Ivoire, communes d'Abidjan, politiques publiques, règlementations municipales, sécurité urbaine.

KEY WORDS: Côte d'Ivoire, municipalities of Abidjan, public policies, municipal regulations, urban security.

1. Introduction

Dans les villes en croissance continue, les autorités municipales sont confrontées à une multitude de défis, dont celui d'ordre sécuritaire. L'insécurité qui affecte tant les personnes et les biens constitue en effet une menace quotidienne pour la société, les activités et l'équilibre spatial. En Côte d'Ivoire, comme ailleurs, la plupart des faits d'insécurité sont recensés dans la capitale économique, Abidjan: 75% des infractions y sont enregistrées chaque année. L'insécurité couvre un vaste champ d'actes attentatoires à la sécurité de l'environnement socio-spatial considéré. Il en va ainsi des crimes, des délits et des incivilités, relevant soit des infractions, soit des transgressions (A. Gnammon-Adiko, 2020: 61). Réduire les effets de ce fléau et aménager ainsi un milieu de vie paisible et de libertés pour l'ensemble des citoyens est une entreprise complexe.

La gestion de la sécurité est une mission régalienne de l'État qui la partage avec les collectivités décentralisées, notamment les communes (SNGRC, 2009). Dans tous les domaines relevant de leurs compétences, les communes se dotent de textes règlementaires, pour encadrer leurs interventions et faciliter la mise en œuvre de leurs programmes d'action. Comment celles-ci prennent effectivement en charge la question de la sécurité courante? Quels sont les instruments à leur disposition, de quelle nature sont-ils et quelles en sont les modalités d'application? Par ailleurs, quelle est la portée de la réglementation en matière de sécurité? Cet article vise à montrer la capacité des communes du District d'Abidjan à contribuer, par une réglementation municipale, à la résolution des problèmes d'insécurité dont pâtissent les populations quotidiennement dans les quartiers, en vue de la restauration d'un ordre sécuritaire.

De par ses enjeux spatiaux, sociaux et économiques, la question sécuritaire interpelle résolument la géographie, demeurée longtemps en marge de cet objet scientifique, comparativement à d'autres disciplines dont le Droit, la Criminologie, la Psychologie, la Sociologie, etc. Alors que ces dernières se focalisent sur les manifestations, les facteurs de l'insécurité et le rôle de l'État dans les politiques publiques de sécurité, l'intérêt pour les réponses des citoyens et des collectivités locales

aux effets territoriaux du phénomène, semble très ténue (A. Gnammon-Adiko, 2018: 146-148). Questionner l'action des autorités de proximité sur le terrain de la sécurité contribue à sa visibilité.

2. Méthodologie

Sur le plan méthodologique, cette contribution s'appuie sur l'exploitation de données municipales d'une part, et des matériaux bibliographiques, d'autre part. Aussi, les services et archives municipaux constituent des terrains inédits. Nous y avons collecté des délibérations de Conseils Municipaux et 646 arrêtés municipaux établis sur la période 2016-2020. Les lois et décrets, documents de référence de la prise des textes municipaux, ont pu faire l'objet d'exploitation. Divers autres travaux menés dans les quartiers des 13 communes du District d'Abidjan (Figure 1) ont permis de compléter les sources.

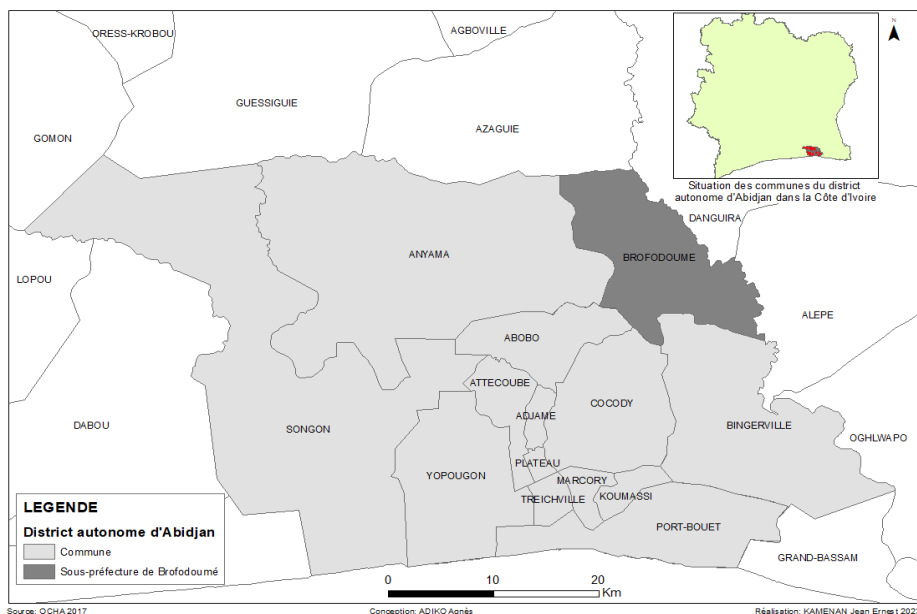


Figure 1 La zone d'étude: les 13 communes du District d'Abidjan en Côte d'Ivoire.

3. Résultats et Discussion

3.1. Les pouvoirs de police des communes: un cadre règlementaire de gestion de la sécurité quotidienne

En Côte d'Ivoire, à l'instar d'autres pays africains, la perspective du développement a conduit l'État à s'inscrire dans des politiques de décentralisation au tournant des années 80 (A. A. Hauhouot, 2022:15; A. Yapi-Diahou, 2023: 9)¹. Plusieurs auteurs identifient le secteur de la sécurité des biens et des personnes comme l'un des leviers du développement local. Selon le CIPC (2008: 148) et M. Marcus (2008: 1), « la sécurité se situe en amont du processus du

¹ Les missions dévolues aux communes et aux régions consistent à l'organisation de la vie collective, la participation des populations à la gestion des affaires locales, la promotion du développement local, la modernisation du monde rural, l'amélioration du cadre de vie et la gestion des terroirs et de l'environnement.

développement durable, une approche intégrant les dimensions sociales, culturelles, l'éducation et la santé ». Onuhabitat (2003: 3) entend la sécurité quotidienne comme « un service de base pour le développement durable des villes, et un service que toute collectivité promet à ses membres».

La sécurité entre, dès lors, dans le champ des préoccupations et des responsabilités des collectivités territoriales, en particulier des communes. Se pose alors la question de leur marge de manœuvre, qui présuppose clarifier leur pouvoir d'action dans ce domaine.

3.1.1. Les prérogatives des Maires en matière de sécurité

D'après les textes législatifs organisant les pouvoirs des collectivités territoriales en Côte d'Ivoire², on dénombre 16 compétences transférées de l'État aux communes et aux régions, dont celles relatives aux enjeux de la sécurité et de la protection civile. De l'aménagement du territoire, à l'urbanisme et l'habitat, aux infrastructures en réseaux divers, à la protection de l'environnement, et à la promotion de la jeunesse, de la femme et de l'enfant, les compétences couvrent ainsi une large palette de domaines, constituant les leviers du développement territorial.

En matière de sécurité et de protection civile, la Direction Générale de la Décentralisation et du Développement Local (DGDDL) du Ministère en charge de l'Intérieur et de la Sécurité relève à juste titre le caractère transversal de cette compétence de police. Hormis celle se rapportant explicitement à la sécurité et la protection civile, plus de la moitié des 16 compétences contribuent au traitement de la question de la sécurité, en définissant les conditions d'installation, de circulation, d'exploitation, d'utilisation des ressources du territoire, de création des richesses, de protection de l'environnement, de promotion du développement économique, etc. (Tableau 1)

Tableau 1 Les domaines de compétences transférées aux communes et aménagement Sécuritaire.
Source: Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité (DGDDL), 2014.

Compétences transférées	Prévention des risques, objet du transfert des compétences
Aménagement du territoire et planification du développement	Prise en compte des schémas de structuration sécuritaire dans la planification urbaine (Positionnement des postes de contrôle, etc.)
Urbanisme et Habitat	Structuration pertinente des bâtiments ; autorisations de construire ; Empêchement de la naissance de quartiers spontanés
Voies de communication et transport	Réalisation de voiries qui obéissent aux normes sécuritaires ; Organisation des gares routières ; autorisation de transports dans la commune...
Protection de l'environnement	Gestion, protection et entretien des forêts, zones protégées, parcs et sites naturels d'intérêt communal ; police spéciale des plages en matière de sécurité des baigneurs ; lutte contre les feux de brousse et autres sinistres (Inondations, éboulements, etc.) ; élagage ; réalisation et entretien des voies et lieux publics, espaces verts ; lutte contre les nuisances...
Sécurité urbaine et protection civile	Soutien et appui aux actions des services de police et de gendarmerie ; création et organisation de la police municipale...

² Les pouvoirs des communes et des conseils régionaux sont régis par deux textes: la loi n° 2003-208 du 7 juillet 2003 portant transfert et répartition des compétences de l'État aux Collectivités Territoriales et la loi n°2012-1128 du 13 décembre 2012 portant organisation des Collectivités Territoriales.

Les missions spécifiques dévolues aux communes en matière de sécurité et de protection civile se structurent autour des compétences qui fondent la légitimité des actions suivantes³:

- « l'émission d'avis consultatif sur la politique nationale de sécurité dans la commune ;
- l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de plans communaux de prévention en matière de délinquance et de protection civile, en harmonie avec la politique nationale de sécurité;
- le soutien et l'appui aux actions des services de police et de gendarmerie nationales, exerçants sur le territoire communal ;
- la création et l'organisation de la police municipale conformément aux dispositions légales;
- la construction, l'équipement et l'entretien des locaux devant abriter des commissariats de police et les brigades de gendarmerie nationale exerçant sur le territoire communal ».

La législation confère au Maire la première responsabilité de la sécurité dans le territoire qu'il administre. Cette responsabilité est consolidée par les moyens d'action mis à sa disposition.

3.1.2. l'exercice des pouvoirs de police de l'autorité municipale

Définir les pouvoirs de police des communes permet d'apprécier le champ légal d'intervention des municipalités.

La nature des pouvoirs de police

Dans l'exercice de ses fonctions, le Maire dispose de pouvoirs répartis en deux ordres : des pouvoirs de police administrative et des pouvoirs de police judiciaire.

La police administrative se définit ainsi:

*« L'activité de l'administration visant à maintenir et rétablir l'ordre public sans lequel aucune vie collective n'est possible. Elle consiste à régler l'activité des particuliers en vue d'assurer le respect de l'ordre public. La police administrative est une mission partagée par plusieurs autorités administratives au niveau national et au niveau local. La mission exercée dans ce cadre, par la Commune, est appelée police municipale ».*⁴

Le Maire est garant de l'ordre public, qui est un enjeu englobant, et prend en compte la sécurité et la sûreté publique, la salubrité publique, la tranquillité et le bon ordre. Dans la pratique, et d'après les enquêtes dans les mairies et les quartiers, la notion d'ordre public est parfois élargie à la moralité publique, au respect de la personne humaine, à l'esthétique et l'harmonie du paysage et à l'ordre économique et social. La police administrative, le service qualifié, et pour intervenir dans ces matières aussi nombreuses que variées, agit selon une perspective de prévention et de veille pour éviter la production, l'aggravation et l'extension des faits de troubles à l'ordre.

Les prérogatives des communes en matière de police judiciaire ont, en revanche, un caractère répressif, comme pour attester de leur pouvoir de justice, en cas d'infraction constatée. La police judiciaire intervient en cas d'infraction constatée à la loi pénale, pour rassembler les preuves, rechercher et appréhender les auteurs et les traduire devant les tribunaux. Le Maire et ses Adjoints ont les pleins pouvoirs pour accomplir ces missions

Les moyens d'action

Les pouvoirs de police s'exercent par le biais d'actes ou d'opérations de police. L'acte de police consiste en une décision prise par l'autorité municipale et qui produit des effets de droits. Les règlements de police municipale du Conseil Municipal sont sous la forme d'arrêtés. Constitués d'articles, ces actes définissent les obligations des citoyens pour les équilibres socio-spatiaux de la commune (interdiction, injonction, réglementation ou prescription). Les matières de la police

³SNGRC (Secrétariat National à la Gouvernance et au Renforcement de Capacités), 2009, La Décentralisation Ivoirienne: Partie réglementaire, 1960-2008, pp.382-383

⁴Ministère de l'Intérieur de la Côte d'Ivoire (DGDDL), 2008, Guide pratique de l'élu: Police administrative, p.5.

municipale sont l'objet de cette réglementation, constituée d'ensemble de mesures, et à laquelle elle se réfère pour mener ses actions dans les limites du territoire communal. L'opération de police est l'accomplissement d'un acte matériel sur le terrain afin de prévenir ou faire cesser le désordre. Ces pouvoirs de police sont dévolus à titre principal au Conseil municipal et, en cas d'urgence, au Maire.

L'autorité municipale dispose de services compétents dans le domaine situé pour accompagner la mise en œuvre des mesures à visée de police ou de sécurité. Il s'agit d'abord des services de police municipale composés d'agents assermentés⁵, pour mener des missions à caractère administratif et judiciaire. Ces agents sont chargés de l'exécution des arrêtés municipaux. Dans une démarche de suivi et contrôle, ils repèrent et recensent les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale et en dressent des procès-verbaux. Pour autant, ce pouvoir à la fois dissuasif et persuasif reste limité : ils n'interviennent qu'en cas de flagrants délits. Les policiers municipaux sont à l'échelle locale et dans les domaines de compétence municipale, des appuis ou des partenaires des services de l'État compétents en matière du maintien de l'ordre, de la sûreté, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publics. En l'absence de police municipale ou en cas d'insuffisance, le Maire a la possibilité de solliciter les services de police nationale de sécurité.

Ainsi investies, quels sont les problèmes de sécurité que traitent effectivement et quotidiennement les Municipalités?

3.2. L'application de la réglementation municipale : vers des espaces plus sûrs et moins conflictuels

L'analyse des arrêtés municipaux donne des indications sur l'enjeu sécuritaire dans les interventions municipales. Celui-ci intègre la place de la sécurité dans l'éventail des actions, d'une part, et les problèmes spécifiques de sécurité visés par les mesures, d'autre part.

3.2.1. La sécurité, une priorité dans les missions courantes des municipalités

Une classification des arrêtés municipaux en fonction de leur objet permet de répertorier six grands domaines de la vie citadine, qui motivent les mesures de la part de chaque municipalité, visibles dans la Figure 2 ci-après.

Les collectivités et les acteurs sociaux et économiques, dans la mise en œuvre de leurs activités, font face à des niveaux de difficultés de différents ordres dans la gestion de ces domaines (Figure 2), comme l'attestent les inégalités entre les domaines révélés par les taux de représentation. La sécurité des biens et des personnes et la cohésion sociale, l'aménagement urbain, le développement économique et l'emploi ont les scores les plus élevés, d'après la compilation des décisions prises par les communes. Ces décisions concernent respectivement 32%, 29% et 15% des arrêtés disponibles. Les autres enjeux visés se situent dans des rapports inférieurs à 10% des arrêtés municipaux.

De prime abord, il ressort de la revue des textes municipaux que la sécurité est l'un des premiers problèmes auxquels les communes s'attaquent. Ce fait est un indicateur pertinent de la volonté des communes de promouvoir, par elles-mêmes, des politiques de prévention et de lutte contre la délinquance et la criminalité. Ce faisant, elles visent à créer les conditions d'une cohésion sociale, et ce, en interaction avec d'autres institutions compétentes mobilisées sur ces enjeux. Par ailleurs, dans un contexte de contraintes de tous ordres (institutionnel, budgétaire, foncier, etc.), l'aménagement du territoire et le développement économique local font l'objet d'une implication

⁵ Rares sont, cependant, les communes à se soumettre à l'exigence de faire prêter serment aux agents de la Police Municipale. La question du mode de recrutement et de la formation de ce personnel se pose également, et est abordée au point 3.3.

sensible des autorités communales, avec un taux d'encadrement réglementaire de 29% (Figure 2). En revanche, leur rôle est moins marqué quant à l'hygiène et la santé, de même que dans la gestion de l'environnement urbain.

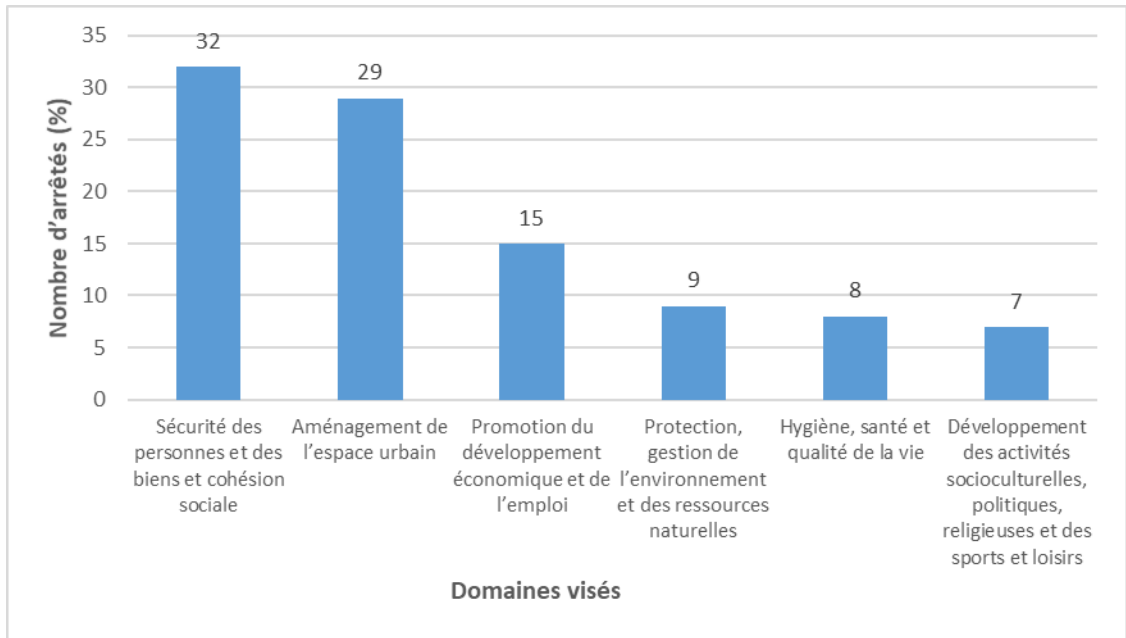


Figure 2 Répartition des arrêtés municipaux des 13 communes d'Abidjan en fonction des domaines visés. *Source : Registres et archives des arrêtés municipaux, Abidjan, 2016-2020.*

Par ailleurs, si l'on s'attache au détail des mesures prises par domaine d'intervention, en particulier la finalité des aménagements urbains, l'on note des aménagements visant, pour une bonne part, à faciliter, organiser ou réguler l'implantation d'activités économiques ou lucratives. Dans ces conditions, l'on pourrait avancer que le développement économique est, à Abidjan comme partout ailleurs, en tête de l'action locale. En effet, près de 45% des arrêtés ont un caractère incitatif de cet ordre, selon la Figure 2 ci-dessus. Dans ce cas, le champ d'application des mesures de police serait essentiellement le secteur économique que suivrait l'enjeu sécuritaire.

Dans tous les cas, la sécurité publique occupe une bonne place comme domaine promu notamment aux moyens du complexe réglementaire de l'urbanisme. Il en est ainsi, et entre autres, des mesures orientées vers l'aménagement, la gestion des aires de stationnement, des gares pour sécuriser les usagers et de l'assainissement des environnements. Le caractère transversal de la sécurité, en tant que défi social, permet cette articulation et interaction entre les acteurs tant aux échelles géographiques qu'aux échelons institutionnels.

3.2.2. L'éventail des problèmes spécifiques de sécurité visés et traités

La réglementation urbaine traduit la volonté des acteurs politiques locaux de s'impliquer dans les enjeux sécuritaires et de contribuer à résoudre les problèmes de sécurité. Elle porte aussi sur des situations qui, faute d'être gérées, encadrées ou maîtrisées, peuvent affecter cette sécurité et attenter ainsi à l'ordre et à la tranquillité dans les espaces de vie. Les arrêtés tentent de traiter ou de circonscrire sur les différents compartiments du territoire communal, les agissements ou conduites de différents groupes sociaux (Tableau 2). Certains objets des arrêtés sont de l'ordre des contraventions, c'est-à-dire de la répression, d'autres non.

Tableau 2 Synthèse des cibles visées par les mesures de sécurité et de cohésion sociale. *Source: Registres et archives des arrêtés municipaux, Abidjan, 2016-2020.*

Espaces	Groupes cibles	Secteurs d'activités concernés
✧ Lieux de commerce	✧ Commerçants	✧ Activités professionnelles informelles
✧ Espaces de transport et de stationnement	✧ Transporteurs	✧ Manifestations publiques (sportives, culturelles, politiques et religieuses)
✧ Voies publiques	✧ Artisans	✧ Activités domestiques
✧ Espaces publics	✧ Associations professionnelles, syndicales et ONG	✧ Fiscalité
✧ Mobilier urbain	✧ Groupes confessionnels	✧ Gestion communautaire
✧ Édifices religieux	✧ Structures communales, dont les Comités locaux de sécurité	✧ Activités liées à la santé publique, à l'hygiène, et à la salubrité
✧ Habitations	✧ Responsables des manifestations publiques	✧ Activités de politique sociale
✧ Territoire communal	✧ Responsables de la mairie	
✧ Plan d'eau lagunaire	✧ Populations	

Les contraventions ou la répression des infractions et incivilités

La contravention est un acte de nature punitive destiné à réprimer une infraction (encadrés 1 et 2). Ici, les contraventions appliquées aux contrevenants à la réglementation peuvent être classées en 4 grandes catégories.

La première est l'occupation illicite ou « anarchique » du domaine public. L'installation anarchique par les travailleurs du secteur informel du commerce, de l'artisanat et des transports et le désordre qui en découle sont visés (espaces, voies publiques, carrefours, marchés, gares routières...). La manière dont ces métiers sont organisés et exercés contrevient trop souvent à l'ordre urbain et à la qualité de vie dans les espaces qui les accueillent du fait notamment de l'insalubrité, des bruits, etc. (A. Gnammon-Adiko, 1996: 14-16 ; F. Soro, A. Diabagaté, A. Coulibaly, T. Gogbe, 2018: 139).

La deuxième catégorie concerne, d'une part, la prolifération des espaces festifs et de consommation dans les zones résidentielles, et d'autre part, la multitude d'activités dont se rendent coupables des professionnels ou non. Sont particulièrement indexés la vente et la consommation de stupéfiants dans les domiciles ou en des lieux dédiés, et les innombrables débits de boisson, bars, maquis qui investissent les trottoirs voire les chaussées ou s'étalent sur des zones de servitudes, le non-respect de la réglementation sur les heures d'ouverture et de fermeture dans les zones résidentielles, le libre accès des mineurs aux boissons alcoolisées.... (K.P. Anoh, 2007:102 ; V. Kamagaté, A. Diabagaté, Y. Coulibaly, T. Gogbe, 2017: 79). La protection sanitaire et sécuritaire des élèves et l'assainissement de l'environnement scolaire et résidentiel sont ici en jeu.

En troisième lieu, l'on observe les risques liés à la détérioration de l'environnement social et à la dégradation du cadre urbain, débouchant sur les conflits de voisinage. Ils sont le fait de l'habitant et des communautés ; ils sont permanents ou occasionnels comme lors des manifestations publiques, y compris les funérailles ; ils se déroulent dans la sphère des habitations comme dans l'espace public. Les circonstances qui les développent sont nombreuses : l'organisation de cultes dans des lieux non conventionnels, les nuisances sonores diurnes et nocturnes d'origines diverses, l'utilisation des espaces publics à des fins privées, le squat de certains logements, les parcelles en friche ou en attente d'une mise en valeur, la précarisation des espaces publics et résidentiels, etc.

Enfin, les arrêtés répriment également toutes les infractions aux normes de construction ou des plans d'urbanisme. Ces cas sont autant des signes que des sources d'incivisme, qui sont de nature à menacer la sécurité des personnes et des biens et l'environnement. La multiplication des effondrements d'immeubles, la fréquence des incendies dans les édifices publics et privés suffisent à justifier de telles mesures et à les légitimer.



Encadré 1 Treichville et les nuisances sonores.

(l'errance des gares routières, le déplacement des marchés, l'instabilité des têtes de stationnement), la réglementation des activités sociales publiques (maintien de l'ordre, participation citoyenne, supervision par la mairie), la promotion du développement économique et social notamment par la mise à disposition d'espaces d'activités (exploitation horticole, artisanat de production, prestation de services, commerces divers) sont les moyens par lesquels les Maires œuvrent à la sécurité et à la paix de leurs concitoyens et des acteurs socio-économiques.

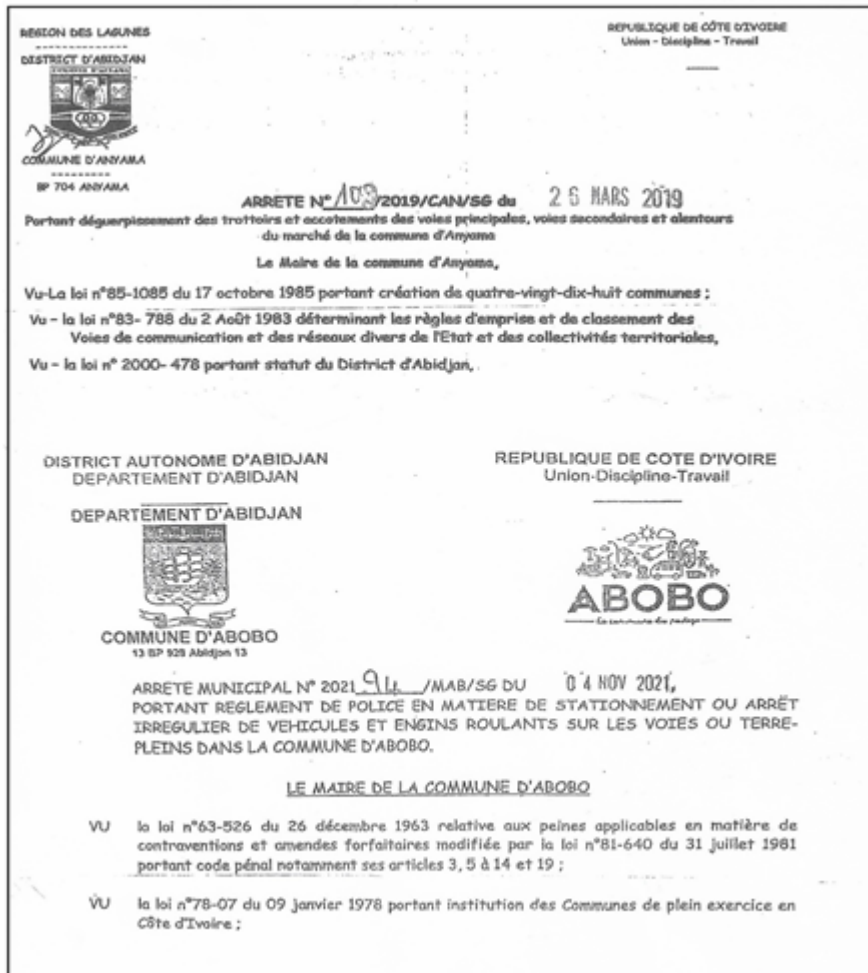
L'examen des arrêtés municipaux révèle l'étendue des champs d'application des dispositions réglementaires ainsi que les cibles visées par les mesures. Comme synthétiser au Tableau 2, sur le plan d'analyse spatiale, les arrêtés ciblent principalement les espaces publics et les voies de circulation, les emprises des infrastructures économiques et les impacts urbanistiques des activités commerciales et de transport. En revanche, les zones d'habitation sont des cibles d'un intérêt faible. Quant aux catégories sociales et professionnelles, les commerçants et les transporteurs, en somme les usagers des espaces publics, elles occupent une place de premier choix. Enfin, sur le plan des stratégies d'action, les communes allient la répression et la prévention.

L'analyse des textes municipaux ouvre ainsi la voie à une réflexion sur l'usage de la réglementation municipale comme instrument de gestion de l'insécurité affectant les personnes, les biens et l'environnement.

Aux faits pris en compte par les contraventions, s'ajoutent d'autres types d'opérations.

Les opérations de promotion de la sécurité et de cohésion sociale

Outre la répression des infractions et incivilités, l'aménagement et/ou la gestion de l'espace construit ou à construire (l'errance des gares routières, le déplacement des marchés, l'instabilité des têtes de stationnement), la réglementation des activités sociales publiques (maintien de



Encadré 2 Occupations anarchiques et déguerpissements à Anyama et Abobo.

3.3. L'encadrement municipal de la sécurité: un bilan mitigé?

Les investigations font ressortir des limites dans la gestion de l'insécurité par le biais des arrêtés municipaux, en dépit de la diversité des textes. Ces limites renvoient aux types d'insécurité pris en charge par les municipalités, aux modalités d'application de ces arrêtés et au rôle de la police municipale.

3.3.1. Des délits non pris en charge par les arrêtés municipaux

Selon les rapports de la Police Nationale⁶, à Abidjan comme dans les autres villes du pays, les vols et les atteintes aux personnes dont les agressions physiques constituent les délits les plus récurrents dans les quartiers. Considérés comme des risques majeurs, ils sont pénalement répréhensibles. Depuis une dizaine d'années, la violente criminalité de prédation a supplanté les atteintes aux personnes, lesquelles avaient profité du contexte de crise politico-militaire de la décennie 2000-2011. Les faits divers et de société, relayés par les médias, attestent de l'intensité des agissements perturbant la tranquillité des citoyens. Pourtant, en se référant au tableau 2 ci-dessus, cette catégorie d'infractions caractérisant le profil sécuritaire de la Côte d'Ivoire et de sa métropole n'est, *a priori*, pas concernée par les arrêtés municipaux. Ceux-ci sont plus orientés vers

⁶ Bilans annuels exploités par A. Gnammon-Adiko, 2020.
GEOREVIEW 33.2 (121-134)

le cadre de vie et le cadre social, et les aires d'activités économiques, qui sont cibles d'atteintes ou de dégradations multiples et sources des peurs des populations au regard de la dynamique urbaine. Au demeurant, ces environnements ne sont pas moins perturbateurs de l'ordre urbanistique, à en croire leur mode de composition et de fonctionnement peu soucieux des prescriptions de l'urbanisme (K. P. Anoh., 2009:107 ; B. Kambiré, S. Kamagaté, 2021: 166). Les décisions municipales se révèlent ainsi discriminatoires dans la prise en charge de l'ensemble des problèmes d'insécurité vécus par les acteurs sociaux des territoires communaux.

L'on peut cependant objecter que, de façon indirecte, les municipalités exercent leur prérogative de police judiciaire. En effet, les aménagements et organisations réalisés dans les quartiers permettent de réduire les conditions de commission d'actes de délinquance tels que les vols et les agressions, et ainsi le risque d'exposition des populations : ceux-ci prolifèrent, en effet, dans les lieux de convergence économique et sociale, nombreux dans la ville. L'effet de dissuasion est, ici, en jeu, au moins indirectement, les communes affirmant leur pouvoir par des actions de répression avec le concours de la Police Nationale et de la Gendarmerie Nationale, en fonction des infractions. Mais, l'échelle des actions n'est nullement à la hauteur des attentes de sécurité des différentes catégories de populations.

Il demeure que l'insécurité est persistante dans l'espace et le temps, malgré les actions propres et croisées des institutions locales et nationales. J-P. Elong Mbassi (1997: 2) examinant la responsabilité de la puissance publique dans les villes africaines, souligne également l'incapacité des autorités locales, ou nationales d'ailleurs, à répondre à la demande sociale en matière de sécurité. D'après cet auteur, outre la propension des autorités à se limiter à la seule sécurité publique, elles ignorent ou prêtent moins d'attention à la sécurité civile, qui inclut les catastrophes (incendie, inondations, accidents graves, glissements de terrain...), et donc l'exposition des populations aux risques majeurs qui les menacent. Selon l'auteur, « l'insuffisance des réponses alimente le sentiment d'insécurité dans les quartiers, la spirale sécuritaire engendrée par les citoyens ayant les moyens d'assurer leur propre protection, le développement de la sphère de la répression au détriment de la prévention et la perception altérée du rôle des municipalités dans les politiques publiques de sécurité ».

3.3.2. L'application des arrêtés municipaux : une succession de sanctions contre-productives

Les stratégies de prévention de l'insécurité imposent aux communes de privilégier l'information, la sensibilisation et les échanges entre les partenaires, des éléments constitutifs des leviers de la gouvernance urbaine (Ville de Montréal, 2002: 50; P. Le Galès, 1995: 59-60). Dans la pratique, la rareté des actions de sensibilisation sur les droits et devoirs des populations dans toutes les matières de police est notoire (voisinage, occupation du domaine public, nuisances sonores, salubrité urbaine, urbanisme, etc.). Les attentes les plus fortes viennent des tenants d'espaces de loisirs, à l'instar des gérants de maquis et bars et des commerçants exerçant dans les rues.

Comme une suite logique à cette situation, la police municipale focalise son action sur la répression des contrevenants aux dispositions des arrêtés et auteurs de délits constatés. La répression présente diverses formes, lesquelles vont des taxes et amendes de montant variable, d'une dizaine à plusieurs centaines de milliers de francs CFA. Elle consiste également à la saisie et confiscation de marchandises et autres facteurs de production (machine, outils, stocks). Les opérations de déguerpissements qui ciblent des installations illégales ou irrespectueuses des prescriptions municipales sont également planifiées et exécutées : baraquements, étals sur les trottoirs ou la chaussée, etc. en font les frais. L'efficacité et le réalisme de ces mesures de rétorsion font débat dans la société urbaine, surtout dans un contexte de pauvreté généralisée, alors que la demande de lotissements pour des activités induites reste toujours forte. La disproportion entre la contravention et la sanction est à la base de nombreuses tensions et conflits entre riverains d'une

part, et entre les populations et les forces de sécurité municipale et nationale de l'autre. Ainsi arrive-t-on à observer des échauffourées allant jusqu'aux rixes entre contrevenants et policiers municipaux ou nationaux. Les populations et les autorités admettent une certaine agressivité des policiers municipaux, comme de nombreux auteurs relayés par nos enquêtes récentes (J-P. Elong Mbassi, 1997: 2 ; Y-C. Quéro, 2008: 4 ; 64-78).

Dans l'explication de ce phénomène, la plupart des travaux pointent les objectifs budgétaires des communes où les policiers municipaux endossent le rôle de chasseurs de taxes (A. Dubresson, 1990 ; Y.A. Fauré, 1988). Les auteurs relèvent également les conséquences néfastes de ces agissements: dépréciation de l'image des différentes polices dans leurs missions de règlementation de l'ordre public, l'effritement de la confiance des citoyens à l'égard des autorités de proximité censées garantir leur sécurité, des questionnements sur la légitimité des donneurs d'ordre, à savoir les autorités communales qui s'illustrent dans la répression au lieu d'accompagner.

3.3.3. La police municipale : une force de prévention et une image à construire

Le rôle de la police municipale et son rapport avec les acteurs sociaux conduisent à interroger les modalités d'applications des arrêtés municipaux. Celles-ci peuvent éclairer sur le rôle de la police municipale, dans le dispositif de gouvernance locale de la sécurité et comme recours pour les populations. Nous rappellerons que les compétences de la police municipale ont été progressivement élargies en matière de sécurité des biens et des personnes en Côte d'Ivoire. Pour autant, les observations sur le terrain, comme le discours des diverses catégories de populations, laissent à penser que cet élargissement des compétences reste de nature principalement théorique. En effet, sur le terrain, les agents de la police municipale se retrouvent cantonnés dans des tâches de répression relatives à l'application des textes. Ce schéma d'évolution prévaut dans toutes les villes d'Afrique francophone comme le soulignent D. Diop (CIPC, 2008: 25) et P.K. Niang (2015: 50), dans une présentation peu reluisante de la police municipale : gangrénée par une bureaucratie, dépendante à l'égard des forces nationales, source de conflits de compétences, nonchalance sur les activités non quantifiables au profit des actions répressives, la police municipale africaine est une force bien éloignée des standards internationaux. Toutefois, selon les auteurs et malgré tout, elle mérite sa place dans le dispositif sécuritaire dans la cité.

Dès lors, en Côte d'Ivoire comme dans les autres villes ouest-africaines notamment, se pose la question de l'actualisation des missions des policiers municipaux. L'enjeu de cette actualisation concerne la concordance entre les compétences dévolues à ces agents et leurs actions sur le terrain, dans les quartiers. Autour de ce défi, se déroulent, selon nos enquêtes, la capacité de cette police à s'approprier la demande sociale sur les problèmes de sécurité publique, leur rôle en tant que relais et vecteur de communication avec la municipalité. En outre des populations, il s'agit aussi de statuer sur leurs rapports et relations avec les forces nationales, sur leurs moyens et méthodes d'actions, sur leur mode de sélection et leur formation, etc. La revalorisation de ce corps professionnel, qui dépend de nombreux paramètres, est une exigence. Si chaque commune ne peut en faire l'économie, c'est indubitablement à un niveau national qu'il faudrait trouver les solutions aux facteurs préjudiciables au bon fonctionnement de cette composante de la maîtrise de la sécurité. Et à ce niveau national, l'implication des groupements de collectivités décentralisées ou faitières des communes paraît inéluctable.

4. Conclusion

De la sécurité au quotidien à Abidjan, une analyse de l'action locale à partir de la règlementation municipale, tel est le thème abordé par la présente contribution. La réduction du fléau de

l'insécurité est l'une des missions dévolues aux communes, collectivités décentralisées soucieuses d'assurer aux citoyens un cadre de vie de qualité, dénué de risques pour leur intégrité et leurs biens. La réglementation municipale leur en donne les moyens, en s'ajustant à la législation nationale sur cet enjeu.

Disposant de pouvoirs de police dont elles tirent leur légitimité en matière de sécurité et de protection civile, les communes exercent cette prérogative par le biais d'actes et d'opérations de police visant à assurer l'ordre public et sanctionner les infractions et les entraves à la loi pénale.

À l'épreuve du terrain, l'on observe une prise en charge effective des problèmes d'insécurité des Abidjanais, selon la dialectique sanction, punition ou récompense. Celle-ci se réalise à travers des opérations de sanction des délits et des incivilités, et par des aménagements urbains et la promotion d'activités diverses. L'ensemble des décisions ainsi prises permettent d'observer dans les textes municipaux le caractère prioritaire de la sécurité dans la mise en œuvre des stratégies de développement voulues par les Maires.

Comme toute réglementation, celles à visées sécuritaire et urbanistique traduisent la volonté des Maires de contribuer à la régulation sociale, et l'aménagement cohérent du territoire communal. Il reste que la portée de leur action bute sur des contraintes qui en constituent des limites. Des pans de leurs responsabilités sont minorés et les modalités d'application des arrêtés municipaux reposent sur la police municipale et des interventions, sources de conflits avec les citoyens. La perte de confiance à l'égard des autorités engendrée par ces différentes limites gagnerait à être intégrée dans des stratégies plus durables de lutte contre l'insécurité. Les perspectives, aux fins de préserver les équilibres sociaux, économiques et environnementaux, résident sans doute dans une meilleure approche de la sécurité de proximité et de la valorisation de la police municipale.

Références bibliographiques

- Anoh Kouassi Paul, 2007, « Commerce de rue et gestion de l'espace urbain dans les communes d'Abidjan (Côte d'Ivoire) », In *Le Journal des sciences sociales*, n°4, décembre 2007, pp. 99-114.
- Cipc, 2016, *Prévention de la criminalité et sécurité quotidienne : les villes et le Nouvel Agenda Urbain*, 5^{ème} rapport international, Montréal. https://cipc-icpc.org/wp-content/uploads/2019/08/CIPC-Sommaire_IR5_FR_Final.pdf
- Cipc, 2008, *Prévention de la criminalité et sécurité quotidienne : tendances et perspectives*, Rapport international, Montréal, 272p.
- Dubresson Alain, 1990, « Réforme communale et gestion des villes de l'intérieur en Côte d'Ivoire », In *Maîtriser le développement urbain en Afrique subsaharienne*, Actes du colloque international de Ouagadougou 1^{er}-5 octobre 1990, Bondy, Orstom, pp. 237-248.
- Elong Mbassi Jean-Pierre, 1997, « Assurer la sécurité dans les villes africaines », In *PDM L'Afrique Municipale*, Avril-Mai 1997.
- Fauré Yves-André, 1988, *Le monde des entreprises en Côte d'Ivoire, sources statistiques et données de structures*, Bassam, Orstom, 129 p.
- Gnammon-Adiko Agnès; 2020, *Insécurité urbaine, politiques et pratiques sécuritaires dans la métropole abidjanaise : une géographie de la sécurité*, Thèse de Doctorat d'état Es-Sciences Humaines, Université Félix Houphouët-Boigny, 345p.
- Gnammon-Adiko Agnès, 2018, Réflexions sur les enjeux de la sécurité en Côte d'Ivoire, In *Revue de Géographie Tropicale et d'Environnement, Géotrope*, Abidjan, n°2-2018pp. 139-151.

- Gnammon-Adiko Agnès, 1996, « Les femmes, la restauration rapide et l'aménagement de la ville d'Abidjan », In *Alimentation, Nutrition et Agriculture*, Rome, FAO, n°17/18 1996, pp 14-20.
- Hauhout Antoine Asseypo, 2022, *Le développement territorial et local en Afrique : Problématique de la démocratie au sol*, Abidjan, Nouvelles Editions Balafon, 343p.
- Kamagaté Vamara, Diabagaté Abou, Coulibaly Yaya, Gogbé Téré, 2017, « Les répercussions du désordre urbain à PK 18 dans la commune d'Abobo (Abidjan, Côte d'Ivoire) », In *Humanitas*, GRESHS, n°17, Déc.2017, pp.78-97.
- Kambiré Bébé, Kamagaté Sanaliou, 2021, « L'envers des décors des opérations de promotions immobilières à Abidjan : les exemples dans la commune de Cocody » In Alphonse Yapi-Diahou et Emile Brou Koffi (dir), *Promotion immobilière : Post Ajustement Structurel Au Sud du Sahara*, La Loupe France, Paari, pp.163-185
- Le Gales Patrick, 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine » dans *Revue française de science politique*, 45^{ème} année, n°1, pp.57-95.
- Marcus Michel, 2008, La sécurité, en amont du développement durable, dans *4D Encyclopédie du Développement Durable*, Ed. des Ricollets, N°59-février, Paris, 6p.
- Ministère de l'Intérieur de la Côte d'Ivoire et de la Sécurité (Dgddl), 2014, *Développement Local et Sécurité Urbaine : Des textes pour une sécurité de proximité*, Communication à l'atelier du Forum Ivoirien des Maires pour la Sécurité Urbaine, 22-25 avril 2014, Abidjan, Côte d'Ivoire.
- Ministère de l'Intérieur de la Côte d'Ivoire (Dgddl), 2008, *Guide Pratique De L'élu, 1.Institutions locales*, 65p, *2.Police administrative*, 47p., *5.Administration communale*, 48p., , Abidjan, Union Européenne.
- Niang Papa Khaly, 2015, *Sécurité de proximité : mode d'emploi, l'expérience sénégalaise de la gouvernance sécuritaire de proximité*, France, l'Harmattan, 299p.
- Onuhabitat, 2003, *La sécurité : un service de base pour le développement durable des villes*, Document de travail, Yaoundé, Sommet Africités, 56 p.
- Quéro Yann-Cédric, 2008, *Etude sur les polices en Afrique subsaharienne francophone : structures et missions au regard de la prévention de la criminalité*, Montréal, CIPC, 125p.
- Sngrc (Secrétariat National à la Gouvernance et au Renforcement des Capacités), 2009, *La décentralisation ivoirienne, Partie règlementaire 1960-2008*, Abidjan, 512p.
- Soro Farelaha Fatoumata, Diabagaté Abou, Coulibaly Amadou, Gogbe Téré, 2018, « L'impact spatial des activités de la ferraille d'abobo (Abidjan, Côte d'Ivoire) », In *Revue Ivoirienne de Géographie des Savanes (RIGES)*, n°4, Juin 2018, pp.138-164.
- Ville de Montréal, 2002, *Guide d'Aménagement pour un environnement urbain sécuritaire*, Montréal, 164p.
- Yapi-Diahou Alphonse, 2023, (dir.), *Terre en capitales. Les capitales d'Afrique de l'Ouest face au défi foncier. Abidjan, Bamako, Ouagadougou*, La loupe France, Paari-Éditeur, 239 p.