

Nouvelles approches de la sécurité urbaine au Brésil

L'exemple de Belém do Pará (Amazonie orientale)

Au Brésil, le système représentatif ayant été définitivement installé lors de la promulgation de la nouvelle Constitution en octobre 1988, la jeune démocratie brésilienne a récemment fêté son quinzième anniversaire. Cependant, aux yeux des Brésiliens, beaucoup de réformes démocratiques, beaucoup de politiques qualifiées « d'intérêt général » restent encore à mettre à œuvre. La réforme du système de sécurité publique et l'amélioration de la situation sécuritaire font partie de ces défis que le gouvernement du président Lula doit en urgence relever, d'autant qu'elles restent fortement liées à la délicate question du renouvellement du rôle et du statut des forces armées au Brésil. Dans ce domaine les rares débats préliminaires, la pression médiatique et les différents projets émis par les élus ou les acteurs sociaux n'ont jamais, par le passé, vraiment abouti à la formulation de réformes effectives et efficaces. Les intérêts contradictoires des acteurs sociaux et politiques concernés n'ont pu être dépassés afin de trouver une issue à cette impasse politique dont la population brésilienne fait quotidiennement les frais, notamment dans les grandes métropoles des États fédérés mais aussi, de manière croissante, dans les villes moyennes.

Au-delà de l'introduction du pluralisme et du retour au suffrage universel direct, le système politique brésilien a toujours du mal à jouer son rôle d'intégration citoyenne, et de larges secteurs de la population, pour la plupart massés dans les périphéries des grandes agglomérations (*favelas*) mais également ceux qui vivent dans les zones rurales les plus reculées, restent en marge d'un processus démocratique qui a jusqu'à présent échoué, pour les plus pauvres, à donner quelque substance aux idéaux d'égalité de droit et de respect des libertés individuelles. Sans doute le caractère graduel de la transition politique depuis un régime autoritaire vers un régime démocratique constitutionnel a-t-elle amené les élites politiques à différer l'examen du bilan social et politique de l'ancien régime, tout en empêchant ces dernières de tracer des perspectives pour la construction du nouvel ordre démocratique. Sans doute également le concept de sécurité, longtemps associé à la légitimation des régimes autoritaires brésiliens, est-il encore trop

empreint de connotations idéologiques, empêchant tout compromis, et *a fortiori* tout consensus.

Pourtant, dans cette phase de transition politique, la rénovation de la notion de sécurité, concept de référence du régime militaire, aurait mérité une plus grande attention de la part du personnel politique. Jusqu'en 1988 et la promulgation d'une nouvelle constitution démocratique, la sécurité publique était restée attachée à la notion de sécurité interne, et intégrait le dispositif dit de « Sécurité Nationale » qui veillait sur « l'ordre politique et social » brésilien. Cette confusion entre sécurité publique et sécurité interne relevait d'une vision très monolithique de la notion d'ordre interne qui confondait l'ordre public, l'ordre politique et l'ordre social. De cette manière, les fonctions des polices brésiliennes concernaient aussi bien, au nom de l'ordre public, la répression des infractions de droit commun (sécurité publique) et, au nom de l'ordre politique et social, la répression des opposants au régime militaire et des citoyens les plus pauvres, considérés comme représentant une menace potentielle pour le régime (sécurité interne).

Les débats de l'Assemblée nationale constituante, en 1987-1988, sont restés focalisés sur la place des militaires au sein du nouveau régime et ont presque méprisé le réexamen des missions des polices, en évitant de mener une réflexion sur le rôle de ces dernières dans la construction de l'ordre démocratique et sur la capacité de nuisance que représentent des forces publiques très autoritaires, fortement marquées de corruption et de violence extralégal envers les citoyens les plus défavorisés.

Au lendemain de la rédaction de la Constitution, on avait maintenu le système répressif du régime précédent, et les polices militaires et civiles des États ne s'étaient vues imposer aucune rénovation de leurs pratiques et méthodes professionnelles, ou de leurs doctrines, bien que ces dernières aient été régulièrement condamnées par les chercheurs en sciences sociales relayés par une grande partie de la société civile organisée et plus ponctuellement par les médias locaux et nationaux.

Dans les années 1980-1990, les méthodes les plus radicales de contrôle de la criminalité ont été caractérisées soit par le recours ponctuel aux forces armées, soit par la promotion de véritables conflits armés entre policiers et délinquants. Par exemple, à Rio de Janeiro, une « prime de bravoure » (désignée également comme « prime far-west ») récompensait les policiers disposés à s'engager dans des affrontements directs. À l'exception de Rio de Janeiro, il fallut attendre 1995, et l'arrivée « d'hommes nouveaux » au pouvoir exécutif, associant parfois des défenseurs des droits de l'homme à la gestion de la chose publique, pour voir des gouvernements brésiliens tenter d'engager une révision des référentiels des politiques gouvernementales de sécurité publique. Si au gouvernement fédéral, la pression des lobbies policiers a contribué à annihiler presque toutes les tentatives de réforme de l'ancien président Fernando Henrique Cardoso, les gouvernements d'Almir Gabriel, dans l'État du Pará et de Mário Covas, dans l'État de São Paulo, tous deux partisans du président de la République (du Parti Social-Démocrate Brésilien - PSDB) semblent être allés plus loin dans cette

rénovation, et furent par la suite suivis par de nombreux gouverneurs d'États fédérés brésiliens¹.

Le changement de référentiels

Dès son arrivée au pouvoir en 1995, dans l'État du Pará, l'équipe du gouverneur Gabriel, et notamment son secrétaire d'État à la Sécurité publique, M. Paulo Sette Câmara, a fait le constat d'une double inadéquation : ils ont remarqué tout d'abord un profond décalage entre l'offre et la demande de sécurité publique puis une autre inadéquation entre l'exercice de la sécurité publique tel qu'il est opéré par les organismes policiers et les conditions d'installation d'un ordre démocratique plus « substantiel ». Le gouverneur Gabriel a ainsi considéré que les institutions du secteur de la sécurité publique ne répondaient plus aux nouveaux impératifs de sécurité qui devaient allier, selon lui, une plus grande efficacité avec un plus grand respect des droits de l'homme. Il souhaitait ainsi marquer une rupture avec ses prédécesseurs qui considéraient que la mission prioritaire des forces publiques du Pará devait être le maintien de l'ordre public, mission qui, dans l'exclusive, contribuait à fortement politiser les objets des forces de police. C'est pourquoi, au moins dans le discours, on est passé, à partir de 1995, des impératifs liés au maintien de l'ordre public à la « problématique de la sécurité »². L'objectif principal n'était plus uniquement le maintien d'un ordre défini par les plus hautes autorités de l'État, mais plutôt la garantie d'une sécurité offerte aux citoyens, dont les priorités sont censées être définies par ces mêmes citoyens, au nom d'une certaine « participation populaire » à la gestion gouvernementale.

L'objectif explicite du gouvernement était alors d'arriver à construire une « police citoyenne », agissant dans le cadre d'une « sécurité publique démocratique » - voisine de la notion de *seguridad ciudadana* (sécurité citoyenne) apparue dans le même temps dans les pays hispano-américains. Dans son plan pluriannuel pour la période 1996-1999, le gouverneur Gabriel précisait ainsi que « Le droit du citoyen à la justice et à la sécurité impose au pouvoir public de ne plus différer son engagement dans [la lutte contre la criminalité]. À cet égard, le défi posé aux attributions de l'État dans ce secteur d'action publique réside dans la résolution de ces questions sur la base d'un traitement efficace, démocratique et socialement juste »³. En cela, la réforme de la sécurité publique mise en œuvre à partir de 1995 par le gouvernement Gabriel a été présentée comme une « démocratisation » du secteur de la sécurité publique. En adoptant le cheval de bataille du caractère « public » de la sécurité et en délégitimant la primauté traditionnelle attribuée au maintien de l'ordre, le gouvernement du Pará souhaitait concentrer les forces de sécurité sur les objets de leur mission qui consiste, outre le maintien de l'ordre public, à protéger les biens et les

1. Entre fin 1996 et début 1999, dans le cadre d'une recherche de thèse, j'ai eu l'opportunité d'étudier ces tentatives de réforme dans l'État du Pará, en Amazonie orientale, dont le territoire équivaut à deux fois et demie celui de la France métropolitaine, et plus précisément dans sa capitale Belém qui, pour rappel, avoisine les 1,5 millions habitants. L'État du Pará dans son ensemble en compte 5,5 millions.

2. Pour plus de précisions sur cette « problématique de la sécurité », se reporter à l'article de Jean-Jacques GLEIZAL, « Sécurité, modernisation et institutions », *Cahiers de la Sécurité intérieure*, « L'offre publique de sécurité », 2, septembre 1990 : 37-59.

3. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL (SEPLAN-Pará), *Plano pluriannual 1996-1999*, Belém, 1995 : 46-53.

personnes⁴. En définissant précisément l'objectif d'une sécurité pour tous et n'ayant pour seul critère que l'infraction à la règle de droit, les polices étaient censées limiter leurs activités de prévention et de répression à la seule sphère légale, mettant ainsi officiellement fin à une période qui privilégiait l'installation ou le maintien d'un ordre subjectif dépassant le strict cadre législatif pour mieux s'adapter aux raisons d'État ou « d'ordre public ».

Dans l'État du Pará, cette « démocratisation » de la sécurité publique comprenait, alors, trois grands chantiers :

Améliorer l'*efficacité* du dispositif de sécurité publique, afin de répondre plus directement aux attentes des citoyens dans ce secteur ;

Encourager la *participation* des citoyens et de la société civile organisée à la gestion de la sécurité publique afin de résoudre l'inadéquation entre priorités policières et priorités des citoyens en matière de sécurité, et d'imposer un peu plus de transparence dans la gestion d'un secteur d'action publique longtemps maintenu dans l'opacité ;

Renforcer le *contrôle* des activités policières, à la fois pour assurer leur efficacité et pour éviter les pratiques déviantes et récurrentes des policiers dans l'exercice de leur service public (privatisation, corruption, abus d'autorité, usage abusif de la violence, etc.).

En 1995, lorsque cette réforme a été annoncée, elle a semblé somme toute improbable. Dans les institutions policières, on s'est interrogé sur la contradiction apparente entre l'objectif d'une plus grande efficacité du dispositif sécuritaire et l'exigence du respect des droits de l'homme. L'efficacité, pour une grande partie des policiers, dépendait de l'étendue du pouvoir dont ils disposaient sur les citoyens, et bien moins des conditions d'exercice de ce pouvoir. En outre, la mise en place de contrôles plus stricts est apparue d'emblée comme une agression directement adressée aux polices et à leurs agents. Enfin, cette réforme tentait de placer le citoyen – et non plus les institutions policières – au centre du dispositif sécuritaire, ce qui représentait encore une rupture nette avec les anciennes politiques policières qui assimilaient le champ de la sécurité publique à celui des polices. En conséquence, ces dernières ont considéré que la réforme envisagée était susceptible de réduire leur capacité d'intervention sur la société ainsi que leur « espace politique » au sein de l'État brésilien.

Le souci du gouvernement Gabriel semblait consister dans la construction d'un dispositif de sécurité proche des impératifs de « service public » (tel qu'on l'entend en France), qui se désolidarise des anciens impératifs d'imposition autoritaire de la « puissance publique » jusqu'ici valorisés par les gouvernements brésiliens. Toutefois, pour la mise en œuvre de ces réformes, il a fallu tout d'abord que le gouvernement Gabriel compose avec les résistances des organismes policiers. Il souhaitait que les réformes soient organisées par le secrétariat d'État à la Sécurité publique, mais ce dernier n'avait jamais eu aucune autorité réelle sur la police militaire du Pará. En outre, en 1994, la police civile avait acquis son autonomie au sein du dispositif administratif et s'était ainsi émancipée de la tutelle du secrétariat d'État. Il apparut rapidement nécessaire de restaurer l'autorité de cet acteur politico-administratif sur les acteurs plus opérationnels du

4. Ces objets sont définis dans l'article 144 de la Constitution de la République fédérative du Brésil (CRFB), promulguée le 5 octobre 1988.

dispositif de sécurité publique, condition essentielle à l'émergence et à la mise en œuvre d'une politique publique de la sécurité, étendue à l'ensemble des acteurs du champ policier. Il fallait donc opérer une réforme administrative pour redéfinir le champ d'action des trois acteurs principaux du secteur de la sécurité publique.

À cet effet, à partir de février 1996, le secrétaire d'État Paulo Sette Câmara a réussi à instituer un « Système de Sécurité Publique », dans le cadre duquel les polices civile et militaire ont été réduites au statut d'exécutantes des politiques formulées par le gouvernement et, plus particulièrement, par le secrétariat d'État à la Sécurité publique⁵. En opérant la distinction entre formulation et mise en œuvre opérationnelle des politiques de sécurité publique, et en restaurant le contrôle du politique sur l'appareil administratif, le gouvernement Gabriel recherchait une certaine dépolitisation des institutions policières qui restaient profondément marquées par le rôle qu'elles avaient joué au sein du dispositif militaire de sécurité nationale.

En 1998, à la fin du premier mandat du gouverneur Gabriel (qui fut renouvelé pour la période 1999-2002), qu'en était-il de ces trois chantiers mis en œuvre dans le secteur de la sécurité publique ? Il n'est pas possible ici de décrire l'ensemble des réformes entreprises, c'est pourquoi seules seront présentées ici celles qui contribuèrent le plus à modifier l'organisation du dispositif sécuritaire en milieu urbain.

L'espace urbain, du contrôle militarisé à la « police communautaire »

L'espace urbain constitue une vitrine privilégiée pour les politiques de sécurité publique. Si la ville de Belém do Pará fut en particulier le lieu d'expérimentation des nouvelles méthodes et doctrines imposées par le gouvernement Gabriel aux institutions policières, bon nombre de réformes qu'il a mises en œuvre entre 1995 et 1998 ont encore du mal à s'implanter dans l'intérieur de l'État.

Jusqu'au début des années 1990, l'espace urbain de Belém a été considéré comme la confrontation de deux territoires différenciés sur le plan socio-économique. Les polices se sentent engagées dans une « guerre contre le crime » qui oppose, pour être bref, les populations aisées et les habitants des quartiers défavorisés (*favelas* ou, à Belém, *baixadas*)⁶. Cette doctrine de la guerre contre le crime a d'ailleurs largement contribué à criminaliser la marginalité sociale, assimilant ainsi le pauvre et le délinquant. Le travail des polices, conformément à cette doctrine, consiste alors à contenir les criminels dans les quartiers périphériques, désignés comme des territoires ennemis, et à surveiller les populations pauvres, suspectes *a priori* de passer facilement à la délinquance. Fidèlement à cette politique de *containment*, les années 1980 ont vu fleurir dans les quartiers défavorisés des guérites de police militaire appelées « PM-Box », qui servaient moins à juguler les pratiques criminelles qu'à surveiller les activités de ces quartiers ou à constituer, pour les membres du gouvernement, des clientèles politiques en répondant osten-

5. Voir J.-Cl. THOENIG, « La gestion systémique de la sécurité publique », *Revue Française de Sociologie*, XXXV, 1994 : 357-392.

6. J.-F. DELUCHEY, « De la "guerre contre le crime" au Brésil. Culture autoritaire et politiques publiques de la sécurité », *Autrepart*, n° spécial, « Sociétés dans la guerre », coordonné par Y. GOUDINEAU, en hommage à Christian Geffray, 26, juillet 2003 : 173-186.

siblement, par la présence permanente de policiers militaires sur le terrain, au sentiment diffus d'insécurité urbaine.

L'organisation des policiers militaires en PM-Box dans les quartiers jugés les plus sensibles ne correspondait pas à un véritable service public de police de proximité et n'offrait pas de garantie d'intervention des policiers militaires présents sur le terrain. Généralement, ces policiers disposaient, pour seuls équipements, d'une guérite de 5 à 10 mètres carrés, de deux chaises et d'une cabine téléphonique publique installée à la sortie du PM-Box. En outre, les policiers travaillant par paire, ils étaient réduits à l'immobilité par ce système : ils avaient pour consigne de ne jamais intervenir seuls mais ils n'avaient pas non plus l'autorisation d'abandonner le PM-Box afin de répondre à une demande de sécurité. Leur activité s'en trouvait considérablement réduite : soit ils communiquaient les demandes de sécurité à leur caserne par téléphone, en sollicitant l'intervention d'une patrouille motorisée, soit ils n'intervenaient que lorsque les habitants du quartier leur livraient un délinquant qu'ils avaient eux-mêmes pris en flagrant délit et appréhendé, ou lorsqu'un incident se déroulait au voisinage immédiat du PM-Box. Ces PM-Box correspondaient par ailleurs le plus souvent à une demande d'un centre communautaire de quartier qui, en échange de cette protection rapprochée, assumait un rôle de relais électoral pour le responsable politique qui en avait obtenu l'installation.

En réalité, l'organisation en PM-Box incitait les policiers à dévier du cadre légal d'intervention, voire à lui préférer la corruption et la privatisation de leur fonction. Les PM-Box étaient souvent sollicités par les habitants du quartier pour appliquer certaines sanctions extralégales envers les petits délinquants ou pour résoudre ponctuellement certains conflits conjugaux. L'intervention d'un seul des deux policiers du PM-Box pouvait également être monnayée sur la base du risque encouru par le policier à l'égard de son administration⁷. Les policiers pouvaient également vendre leurs « services », proposant des rondes régulières dans tel ou tel secteur éloigné du PM-Box, ou faisant preuve d'omission à l'égard de délinquants ou contrevenants bien connus du quartier (trafiquants de drogues, établissements commerciaux dépourvus de licences d'exploitation, etc.).

Étant donné sa volonté de professionnaliser l'activité policière pour arriver à la construction d'un véritable service public de sécurité, le gouvernement Gabriel fut contraint à l'abandon progressif des PM-Box. Du point de vue de l'administration gouvernementale, les PM-Box semblaient en effet peu efficaces : gourmands en effectifs, ils ne traitaient effectivement que 2 % des incidences criminelles enregistrées par la police militaire. D'autre part, l'activité des PM-Box ne faisait pas l'objet de contrôles rigoureux et réguliers de la part de la police militaire, et les déviances semblaient se multiplier. Progressivement, on transforma certains PM-Box en Postes avancés de police communautaire (PAPC), sortes de PM-Box plus grands, plus confortables et plus riches en effectifs. Aujourd'hui, la police militaire du

7. Dans son ouvrage *Meu casaco de general*, l'anthropologue Luiz Eduardo Soares, ancien coordinateur de Sécurité publique de l'État de Rio de Janeiro puis secrétaire national de Sécurité publique du président Lula en 2003, décrit bien comment les déviances de comportement des policiers brésiliens sont dépendantes d'un marché du « risque encouru » où sont calculés et pesés à la fois les coûts et les bénéfices de la déviance policière. Voir L.E. SOARES, *Meu casaco de general. Quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*, São Paulo, Companhia das Letras, 2000 : 34 et sq.

Pará chemine progressivement vers un système associant la mobilité des unités de police à la territorialisation de leurs activités.

Alors que la sécurité des citoyens devait se substituer aux anciens impératifs de l'ordre autoritaire, il est apparu nécessaire de territorialiser les activités policières, et d'améliorer le contrôle tant de leur efficacité dans la lutte contre la criminalité que vis-à-vis des nombreuses « déviations de comportement » observées dans les rangs des policiers. La police civile du Pará avait déjà opéré sa territorialisation avec la création, dans les années 1980, de commissariats de section qui opéraient sur plusieurs quartiers clairement définis, et dont l'ensemble composait de nouveaux territoires policiers. En revanche, la police militaire était et reste encore organisée de façon plus militaire que policière. En effet, administrativement, le policier militaire est attaché à une structure, le bataillon, et non à un territoire, qui serait caractérisé par une relative homogénéité des problèmes de sécurité. Les policiers militaires, avant d'être amenés à assumer une mission précise qui parfois coïncide avec un souci de territorialisation ponctuelle, doivent faire acte de présence à la caserne de rattachement de leur bataillon. C'est là que reste basée une grande partie des effectifs dans l'attente d'une intervention lors d'une opération de rétablissement de l'ordre public ou d'une affectation temporaire, mais parfois de longue durée, dans une structure fixe de police militaire de quartiers – tels que les PM-Box dont les territoires ne sont d'ailleurs pas strictement définis.

Le premier élément qui modifia cette conception très militaire du service policier fut la création, au sein de la police militaire, du projet POVO de « surveillance policière mobile » (*Policamento Ostensivo Volante*) dont le sigle, non sans démagogie, signifie « peuple » en portugais. Le projet POVO prévoit la mise en place d'une police communautaire, qui fut présentée au départ comme un remède à l'affrontement systématique entre les polices et les citoyens les plus pauvres. Le concept actuel de police communautaire, fort différent de celui qu'on associait auparavant aux PM-Box, fut pour la première fois au Brésil mis en pratique en 1994 dans la ville de Guaçuí, dans l'État d'Espírito Santo, sous le terme de « police interactive »⁸. Cette forme de police communautaire consiste à assigner aux unités policières de base des territoires cohérents, en priorité parmi ceux qui sont reconnus comme les plus violents de la ville et qui ne bénéficiaient pas de commissariats de section de la police civile, eux-mêmes réservés dans un premier temps au centre-ville. Le projet POVO de la police militaire du Pará poursuit deux objectifs principaux : contrôler plus efficacement la criminalité attribuée au territoire identifié et améliorer les relations entre les polices et les « communautés » de quartiers, notamment en utilisant les véhicules de police à des fins plus « sociales », servant par exemple d'ambulance aux habitants de ces quartiers.

Suivant les principes établis par le modèle de police communautaire de Guaçuí, le projet POVO de la police militaire du Pará prévoit de construire des unités de police militaire décentralisées, dont le chef dispose

8. Ce système original d'organisation policière fut mis en place lors du mandat de Luiz Ferraz Moulin, maire de Guaçuí (du Parti démocrate travailliste-PDT) entre 1993 et 1996. Son inspirateur fut un jeune capitaine de police militaire qui n'a pas connu l'époque de la répression policière sous la dictature militaire, Capitaine Júlio César Costa. Il prévoyait notamment d'associer la population au financement direct des polices, grâce à la création de Conseils interactifs de sécurité et de justice (CISJU) qui associaient fonctionnaires de justice et de police ainsi que certains notables locaux à la gestion de la sécurité publique.

effectivement d'une certaine liberté d'action, en rupture avec le traditionnel carcan hiérarchique qui marque l'organisation des casernes de police militaire. Ce « mini-chef » de police militaire, souvent un sous-officier, a pour charge un quartier urbain strictement délimité, dont il gère également les PM-Box. Du point de vue opérationnel, le projet POVO consiste en l'organisation de patrouilles mobiles motorisées dans les quartiers qui sont associés à l'unité policière. Chaque unité policière du projet dispose d'au moins deux motos – qui se révèlent très pratiques pour passer dans les minuscules ruelles et sur les multiples ponts de fortune des *baixadas* de Belém – et d'au moins une camionnette pouvant à la fois accueillir des prisonniers et des malades. Des réunions régulières avec des représentants communautaires sont réalisées, au cours desquelles les divers « conseillers » procèdent à l'identification commune des problèmes, à la définition des priorités et au règlement, si besoin est, des conflits entre citoyens et policiers de l'unité POVO.

Parallèlement à ce dispositif, on créa, pour chaque unité du projet POVO, des « Conseils communautaires de sécurité » qui réunissaient les policiers militaires du projet et les représentants des quartiers qui souhaitent participer au projet. Le bilan partiel de cette initiative paraît plutôt mitigé : la criminalité aurait considérablement baissé dans les quartiers où la collaboration entre policiers et responsables communautaires a été forte et, à l'inverse, lorsque cette collaboration n'a pas fonctionné, le projet POVO aurait eu très peu d'incidences sur la situation sécuritaire de ces quartiers. Cette expérience pourrait confirmer l'une des hypothèses de départ de la politique de sécurité engagée par le gouvernement Gabriel : la participation des habitants est fondamentale à la mise en œuvre et à l'efficacité du nouveau dispositif sécuritaire. Toutefois, il est nécessaire d'être très méfiant à l'égard de ce bilan. De telles évaluations, qui sont uniquement fondées sur des données statistiques concernant le volume des infractions enregistrées par la police, peuvent aboutir à des conclusions erronées si l'on omet de confronter ces données chiffrées à une observation et à un travail d'enquête sur le terrain.

La production statistique permettant de mesurer le volume de délinquance dans les quartiers est en effet une production exclusivement policière. Ainsi, les statistiques de délinquance, quartier par quartier, ne sont qu'un indicateur de l'activité des polices dans chaque quartier. Une baisse de ces statistiques peut par conséquent s'expliquer par un moindre enregistrement des plaintes et un moins grand nombre d'interventions de la part des policiers, au moins autant que par une baisse effective des pratiques délinquantes. À l'inverse, une hausse de ces statistiques peut signifier soit que la police effectue un meilleur travail qu'auparavant et, ce faisant, enregistre plus de cas de délinquance que par le passé, soit qu'il existe effectivement une recrudescence de la délinquance dans ces quartiers. Ainsi, ce n'est pas sur cette seule base statistique qu'on peut aboutir à la conclusion que la participation des citoyens est essentielle à la réussite des politiques de sécurité publique à Belém du Pará. Une observation menée sur le terrain à la fin de l'année 1998 a semblé toutefois confirmer cette hypothèse : dans les quartiers où la collaboration entre policiers et citoyens a été fructueuse, les habitants ont paru ressentir un certain apaisement ou, pour le moins, développer certains espoirs à l'égard de la réussite du projet. En outre, les policiers du projet POVO semblent effectuer de plus nombreuses patrouilles

dans les quartiers, et ne paraissent pas moins prompts à enregistrer les plaintes que leurs prédécesseurs des PM-Box, ce qui pourrait contribuer à accréditer l'hypothèse d'une baisse effective du volume des pratiques délinquantes dans les quartiers où la collaboration entre centres communautaires et policiers militaires a été plus étroite.

Toutefois, ces signes ne semblent pas suffire pour créer un climat de confiance entre habitants et policiers militaires. L'idée d'une police communautaire, proche des populations défavorisées, est parfois même considérée avec une grande méfiance par les habitants de certains quartiers. Ainsi, A*, responsable d'un centre communautaire à Belém à qui la police militaire avait proposé de participer au projet POVO, estime que les policiers souhaitaient limiter cette participation à une activité de renseignement et de délation⁹. Convaincus qu'ils œuvraient pour le bien des communautés de quartier en « extirpant » les éléments les plus indésirables, les policiers n'auraient apparemment pas perçu la complexité des rapports du citoyen de base avec les délinquants du quartier. Si les habitants sont prêts à dénoncer les délinquants provenant d'autres quartiers ou « communautés », notamment ceux qui sont impliqués dans des luttes entre « gangs » avec les jeunes du quartier, ils sont moins disposés à désigner leurs voisins, cousins ou frères – qui, généralement, ne leur infligent aucun préjudice direct – en échange d'une hypothétique amélioration de la sécurité de leur quartier.

En réalité, en ce qui concerne la relation administration-usagers, les bonnes intentions formulées par les acteurs politico-administratifs sont rarement appliquées sur le terrain par les acteurs opérationnels qui traduisent selon leurs propres préoccupations les directives qui leur sont adressées. Dans les conseils de sécurité, si les policiers militaires demandent souvent aux populations de collaborer par la délation, ils hésitent à les associer à l'organisation effective du dispositif et à la réflexion sur les méthodes à adopter. Les modes d'organisation militaire, qui impliquent que les initiatives et les prises de décision proviennent du haut de la hiérarchie, s'opposent d'ailleurs à la mise en place de relations de confiance et de collaboration entre polices et « communautés »¹⁰. Le projet POVO, dont les principes résident dans la territorialisation, la décentralisation des décisions et la responsabilisation des policiers présents sur la zone, suppose donc une réforme structurelle au sein d'une police militaire dont l'organisation centralisée de type militaire constitue une entrave pour l'exercice de la sécurité publique sur le terrain.

La détermination du gouvernement est belle et bien allée dans le sens d'une décentralisation des activités et de l'organisation policières. Parallèlement au projet POVO, le gouvernement Gabriel favorisa également la création de Conseils interactifs de sécurité et de justice (CISJU), à Belém comme dans d'autres municipalités du Pará, toujours à partir du modèle de police communautaire de Guaçuí. Il s'agissait là encore d'associer la société civile et les organismes publics des secteurs de la sécurité publique et de la justice, afin de définir les priorités et débattre des problèmes sécuritaires locaux. Même si l'idée et l'initiative de leur création proviennent du secrétariat d'État à la Sécurité publique, les CISJU prennent la forme

9. Entretiens libres, quartiers de Guamá et Terra Firme, mai 1998, carnet de terrain n° 3.

10. Sur les relations entre polices et « communautés », voir A. ZALUAR, *Condomínio do diabo*, Rio de Janeiro, Revan-UFRJ, 1994 : 88-95 (chapitre 10 : « A polícia e a comunidade : paradoxos da (in)convivência »).

d'associations à but non lucratif alliant acteurs publics, membres d'associations, notables et autorités locales¹¹. À terme, l'idée du secrétariat d'État serait de transformer ces CISJU en relais de la gestion des budgets et des priorités en matière de sécurité publique dans l'État du Pará. Ces conseils constitueraient donc un premier pas vers une décentralisation de la gestion de la sécurité publique. Cette décentralisation, à terme, pourrait mener vers une municipalisation de la sécurité publique dans l'intérieur de l'État, tout en conservant l'avantage de ne pas abandonner sa gestion aux seuls maires des municipalités, et pourrait aboutir à Belém à une gestion par chaque quartier de sa propre sécurité. Si, pendant le mandat 1999-2002, cette politique a été poursuivie, le processus de décentralisation est loin d'être achevé. Il est vrai que l'originalité de ce dispositif consiste à mettre en relation des acteurs qui, auparavant, n'étaient pas disposés à communiquer et à gérer conjointement une politique publique de sécurité. En outre, le statut associatif des CISJU peut *a priori* rendre le processus de décision à la fois plus souple et plus rapide.

La compétence des CISJU ne doit d'ailleurs pas se limiter à la sécurité publique, et c'est sans doute le plus grand avantage potentiel de ce type de conseil ; associant les services municipaux aux organismes provinciaux liés à la sécurité, il permet de mettre en place des stratégies sécuritaires au niveau local ou municipal, en tenant compte à la fois de la distribution des effectifs policiers, du matériel mis à leur disposition, des infrastructures et des services urbains liés à la sécurité (éclairage public, habitat, communications, sécurité civile, transports...). Les CISJU peuvent aussi améliorer le contrôle des activités policières sur le terrain. Le gouvernement du Pará espère que, par la dynamique propre de ces Conseils, la philosophie de travail de la police militaire et de la police civile se rapproche de plus en plus de la notion de service public, dans le respect de chaque communauté et de ses citoyens. Les CISJU constituent en réalité des conseils de sécurité publique à l'échelle municipale ; l'objectif est de permettre aux polices provinciales d'organiser un réseau d'acteurs publics autour de leur activité, afin de la rendre plus efficace. C'est aussi l'occasion d'impliquer le pouvoir municipal dans l'effort de sécurité publique, afin d'accroître à la fois la capacité d'investissement de l'État dans ce secteur et de créer des dynamiques locales de réponse aux problèmes d'insécurité, propres à chaque municipalité. En outre, cette « décentralisation » du traitement des problèmes d'insécurité doit impliquer tous les acteurs sociaux le souhaitant, et ne pas se restreindre aux seuls acteurs publics.

Mais le statut « hors l'État » des CISJU est aussi le point faible de cette institution : située à l'extérieur des institutions policières et *a priori* autonome à l'égard du gouvernement, la prise de décision devient complexe lorsque les institutions policières peinent à accorder leur autonomie aux policiers présents dans la zone du CISJU. Or, la police conserve un mode d'organisation de type militaire, extrêmement hiérarchisé et peu enclin à abandonner un quelconque pouvoir de décision aux sous-officiers responsables des nouveaux territoires policiers créés à Belém. Traditionnellement, l'organisation policière-militaire (bataillons et compagnies abrités dans des casernes) ne privilégie pas l'évaluation du travail policier à partir d'objectifs

11. La participation est volontaire pour les citoyens de base et les membres d'associations, fortement recommandée pour les autorités locales, et obligatoire pour les autorités policières et judiciaires présentes sur le territoire.

clairs en termes de résultats associés à un territoire précis. Si chaque bataillon ou compagnie dispose bel et bien d'une compétence exclusive sur un territoire urbain correspondant à un ensemble de quartiers plus ou moins cohérent, la production statistique concerne chaque quartier et la police militaire ne réalise aucune évaluation globale des résultats obtenus dans chaque zone de compétence des bataillons et compagnies. Il n'est pas non plus de la tradition de la police militaire de responsabiliser les autorités policières-militaires vis-à-vis d'objectifs à atteindre en matière de volume des pratiques délinquantes.

C'est pourquoi, à terme, l'ambition implicite du secrétaire d'État de Sécurité publique était d'en finir avec l'organisation militaire de la police. Si les bataillons et compagnies de police militaire peuvent être maintenus pour assurer la gestion administrative de la corporation, la police militaire est encouragée à quitter ses casernes pour décentraliser l'essentiel de ses activités dans les quartiers de Belém et dans chaque municipalité de l'intérieur. En 1997, le conseil de Sécurité publique du Pará, composé pour moitié de représentants de la société civile et des organismes de sécurité publique, a créé des districts policiers communs aux deux polices provinciales, les Zepol ou « zones d'activité policière » (*Zonas de Policiamento*), dont les territoires correspondent à ceux des commissariats de section de la police civile. L'objectif, à plus long terme, est de faciliter l'intégration opérationnelle des deux polices provinciales afin d'harmoniser le service de sécurité publique offert aux citoyens et de mieux contrôler les activités de chacune des polices. Dans les municipalités de l'intérieur de l'État, la tendance est également à l'intégration des polices civile et militaire au sein d'Unités policières intégrées (UPI) permettant, outre l'harmonisation du service, la mise en commun des ressources disponibles. Les territoires des Zepol à Belém, et les territoires municipaux des UPI dans l'intérieur de l'État permettent en outre de responsabiliser les policiers qui ont pour charge d'assurer la sécurité de ces territoires. À l'aide d'outils statistiques eux aussi renouvelés afin d'en améliorer l'objectivité et la cohérence, les policiers responsables de chaque district doivent s'engager sur la base d'un cahier des charges fort simple : tenter de limiter le volume des pratiques criminelles et autres incivilités tout en ne commettant aucune déviance de comportement.

Bien entendu, les obstacles à la mise en œuvre effective de cette politique sont légion, parmi lesquels celui de la résistance des policiers à appliquer la transparence et à prendre conscience de leur mission de sécurité publique, et celui de la défiance traditionnelle des habitants des quartiers périphériques (ou *favelas*) à l'égard des policiers. C'est pourquoi, si cette réforme de la sécurité urbaine à Belém semble prometteuse, il n'est pas évident que l'ensemble des acteurs du dispositif de sécurité publique seront disposés à avancer vers la décentralisation, l'abandon progressif de l'organisation militaire de la police et la mise en place de divers systèmes de contrôle des activités policières par la population et les organisations de la société civile.

La police militaire du Pará semble avoir accepté de se soumettre aux réformes formulées par le secrétaire d'État à la Sécurité publique du Pará, sans toutefois renoncer à son organisation administrative de type militaire. Depuis 1996, et notamment depuis le massacre de 19 manifestants paysans sans terre par les policiers militaires à Eldorado dos Carajás, la police militaire du Pará est contrainte d'adopter une position plus souple à l'égard des réformes qui lui sont proposées. Le double projet POVO/Zepol,

notamment, permet à la police militaire de montrer qu'elle assume les erreurs commises en acceptant de remettre en cause une partie de son fonctionnement, au moins en milieu urbain et, en particulier, à Belém du Pará. Dans le sud de l'État, souvent assimilé au far-west nord-américain ou à un espace sans loi, cette remise en cause est apparemment plus difficile à réaliser et à assumer tant le contrôle des policiers militaires connaît de défaillances, plus graves encore qu'en milieu urbain.

La création en 1997 d'un auditorat de Sécurité publique (*ouvidoria*) sur le modèle de celle créée à São Paulo en 1995, service chargé d'enregistrer les plaintes des citoyens concernant les déviations de comportement des policiers s'est révélée extrêmement précieuse pour l'agglomération bélémoise, mais n'a que peu d'influence sur les exactions commises par les policiers dans l'intérieur de l'État. De même, pendant le mandat gouvernemental 1999-2002, la fusion des deux structures de contrôle interne des polices (*corregedorias*) en une seule Inspection générale des Polices, composée de policiers indépendants des deux organisations policières, n'a pas abouti. Les institutions policières ont uniquement consenti à réunir ces deux services dans les mêmes locaux. Enfin, le projet POVO, qui devait permettre un meilleur contrôle des activités des policiers par les habitants n'est pas encore suffisamment implanté dans la capitale de l'État et cohabite avec d'autres structures policières-militaires dans les quartiers de Belém, comme les Postes avancés de police communautaire (PAPC) qui représentent certes une amélioration significative en comparaison des anciens PM-Box mais qui n'en restent pas moins associés à certains centres communautaires de quartiers, qui eux-mêmes représentent parfois, directement ou indirectement, des relais électoraux informels pour les candidats aux élections locales¹².

Toutefois, plus que sa réussite effective en matière de lutte contre la délinquance, c'est l'esprit de cette réforme qui doit être pris en compte. L'ensemble du dispositif accorde en effet une priorité explicite à la construction d'un véritable service public de sécurité dans les quartiers bélémois. Même s'ils sont loin d'être atteints, les objectifs de responsabilisation des policiers sur la base de territoires mieux identifiés et communs aux deux polices, ainsi que ceux, également affirmés, d'introduire plus de transparence dans les activités policières et de mettre en place de nouveaux mécanismes de contrôle externe de ces activités, constituent une avancée significative vers la construction d'un service policier plus professionnel et plus efficace.

L'objectif principal est de créer une nouvelle doctrine de sécurité publique, moins militarisée et plus encline à assurer en priorité la sécurité des citoyens de base, et en particulier celle des plus pauvres qui ont longtemps subi les exactions policières sans bénéficier d'une protection efficace des policiers présents dans leurs quartiers. La création d'un institut provincial de Sécurité publique commun aux deux polices du Pará, même si ses fonctions se limitent pour l'instant à la formation des officiers de police,

12. Notamment, l'installation d'un PAPC dépend de la capacité d'investissement de chaque quartier ou centre communautaire qui assure le financement de sa structure physique. Ce financement dépend alors souvent de la générosité d'un député ou conseiller municipal (*vereador*) qui peut obtenir le co-financement ou le financement intégral de cette construction grâce aux relations dont il dispose au sein de l'appareil gouvernemental provincial.

est susceptible de contribuer à l'émergence d'une nouvelle doctrine de sécurité publique, véhiculée notamment par une nouvelle génération de capitaines de police militaire et de commissaires (*delegados*) de police civile qui semble se détacher des anciennes pratiques en vigueur depuis le régime précédent.

En cela, la réforme de la sécurité publique dans l'État du Pará peut faire figure de modèle à l'échelon national et de nombreux éléments de cette réforme sont aujourd'hui repris par le gouvernement fédéral dans son nouveau Plan national de sécurité publique¹³. Le gouvernement fédéral a ainsi construit un Système unique de sécurité publique (Susp) auquel doit adhérer chaque gouvernement provincial et qui comporte un certain nombre d'objectifs à atteindre, notamment en matière de territorialisation du travail policier et d'harmonisation, voire d'intégration des deux polices provinciales. Le secrétariat national de Sécurité publique souhaiterait d'ailleurs, à moyen terme, faire la promotion d'une police unique au Brésil, dont la gestion serait abandonnée aux États fédérés mais dont la formation, l'affectation et l'organisation serait assumée par le gouvernement fédéral. L'intégration des polices s'appliquerait également à leurs organismes de contrôle interne, pour instituer une sorte « d'Inspection générale des services » contrôlée par le gouvernement fédéral, ce qui éviterait que les institutions policières soient parfois privatisées dans les États fédérés par les réseaux de relations proches des gouverneurs.

Cette réforme fédérale est bien entendu soumise à la bonne volonté des gouverneurs des États qui adhèrent au Susp. En outre, l'adhésion d'un État au Système unique ne signifie pas qu'il approuve l'intégralité des réformes proposées par le gouvernement fédéral, chaque gouvernement provincial ayant la possibilité de négocier son adhésion. Elle reste pourtant la condition *sine qua non* de l'octroi de subventions de l'État fédéral pour le rééquipement des polices des États fédérés, ce qui explique pourquoi, depuis janvier 2003, 25 des 27 États fédérés ont adhéré au Susp et que les deux États restants (Pernambuco et Maranhão) ont prévu d'y adhérer dès le mois d'octobre 2003. Même l'État de Rio de Janeiro a signé son adhésion, alors que son secrétaire à la Sécurité publique et ancien gouverneur, Anthony Garotinho, paraît appliquer un programme d'action pour la sécurité publique qui va à l'encontre des réformes proposées par le gouvernement fédéral, en privilégiant notamment des schémas tactiques de type militaire pour affronter les narcotrafiquants qui contrôlent certains quartiers de la ville¹⁴. Il est vrai que la gravité et l'originalité de la situation de la sécurité à Rio de Janeiro imposent aux gouvernants de faire preuve de créativité dans le traitement de la délinquance. Les réformes effectuées dans l'État du Pará ainsi que celles prévues par le gouvernement fédéral du président Luiz Inácio Lula da Silva portent surtout sur le moyen terme et ne conviennent

13. J.-F. DELUCHEY, « La réforme de la sécurité publique au Brésil. Les enjeux du pacte fédératif », in J. PICARD (ed.), *Le Brésil de Lula. Les défis d'un socialisme démocratique à la périphérie du capitalisme*, Paris, Karthala, 2003.

14. L'opération « Sécurité, Liberté et Paix » mise en place début août 2003 par le gouvernement de Rio de Janeiro consiste à fermer, par une présence policière-militaire renforcée, tous les accès menant aux quartiers contrôlés par le narcotrafic et à privilégier la confrontation directe entre policiers et narco-trafiquants, au détriment parfois de la sécurité des habitants. Voir « Noite do Rio tem três confrontos entre polícia e traficantes », *O Estado de São Paulo* (<www.estadao.com.br/print/2003/ago/02/50.htm> ; voir également notre article « De la "guerre contre le crime" au Brésil... », *op. cit.* : 173-186.

pas au traitement de situations d'urgence comme celle qu'affronte aujourd'hui l'État de Rio de Janeiro.

C'est pourquoi, si ces réformes vont généralement dans le bon sens, il n'est pas certain que l'opinion publique et la classe politique brésilienne les considèrent avec bienveillance étant donné l'urgence des problèmes de violence auxquels les Brésiliens font face quotidiennement. En outre, nous avons vu que ces réformes supposent un engagement total des gouvernements provinciaux alors que ceux-ci sont habitués à considérer les polices comme l'instrument visible de leur pouvoir politique dans leurs États respectifs. Il n'est donc pas évident, malgré leur engagement officiel dans la création du Système unique de sécurité publique, que les modifications des pratiques et des dispositifs dans le secteur de la sécurité publique puissent être mises en œuvre rapidement. Ce délai peut nuire à l'harmonisation et à la cohérence du dispositif fédéral, reporter d'autant l'efficacité du système et, par conséquent, risquer d'exposer les réformes engagées à une critique virulente de la part de leurs partenaires des États fédérés et des médias.

Septembre 2003

Jean-François DELUCHEY

Institut des hautes études d'Amérique latine (IHEAL),
Paris

<jfdeluchey@wanadoo.fr>
