



HAL
open science

Militarisation et multilatéralisation des tâches policières. Regards sur le Brésil et le Mexique

Maria Martinez Trujillo, Anais Medeiros Passos

► To cite this version:

Maria Martinez Trujillo, Anais Medeiros Passos. Militarisation et multilatéralisation des tâches policières. Regards sur le Brésil et le Mexique. Les Études du CERI, 2019, 239-240, pp.79 - 90. 10.25647/etudesduceri.239-240.18 . hal-03471491

HAL Id: hal-03471491

<https://sciencespo.hal.science/hal-03471491>

Submitted on 8 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

Militarisation et multilatéralisation des tâches policières. Regards sur le Brésil et le Mexique

par María Teresa Martínez et Anaís M. Passos

La coïncidence entre les transitions démocratiques survenues en Amérique latine dans les années 1980-2000 et l'explosion de la violence dans la région a fait l'objet d'une vaste littérature. Cependant, ces travaux n'ont pas cherché à établir de liens de cause à effet, mais plutôt à dévoiler des configurations et des dynamiques d'acteurs violents¹. Ils ont toutefois pris en compte la transformation du modèle économique qui s'est notamment traduit par une contraction importante de l'appareil bureaucratique et la délégation de tâches au secteur privé². A la lumière de ces travaux, le texte qui suit se penche sur une dimension peu explorée : les transformations des tâches policières et leurs conséquences substantielles en termes de justice, d'équité dans l'accès à la protection et de qualité des services offerts par les agences publiques³.

Nous recourons dans cette étude à la notion de « tâche policière » pour mettre à profit la distinction établie par la littérature anglophone entre *police* (la police) et *policing* (le travail de police), entendu comme un « ensemble dynamique d'activités de régulation du désordre, soutenues par des agents publics, privés et hybrides, à différents niveaux d'organisation sociopolitique et territoriale, microlocale, locale, nationale et supranationale »⁴. La police est l'agent de l'Etat qui détient à titre exclusif la compétence de protection comme bien public, tandis que la « tâche policière » relève de la production de sécurité au moyen de l'usage potentiel, et même indirect, de la force⁵.

Nous nous proposons d'explorer ici deux transformations majeures des tâches policières, liées aux processus de démocratisation et à la réforme du modèle économique au Brésil et au Mexique. Nous analysons aussi la façon dont elles affectent, en dernière instance, les dynamiques de violence. Le processus de militarisation concerne non seulement les forces de police, mais au-delà l'ensemble des fonctions de prestation de sécurité, et il s'accompagne de la transformation partielle des forces armées en forces de police (semi-constabularisation) à l'occasion de missions de sécurité publique. Nous analysons par ailleurs la multilatéralisation ou pluralisation de la prestation de protection et de sécurité⁶, qui prend deux formes : la fragmentation et la diversification des agences de l'Etat impliquées dans la prestation de protection, et l'incursion d'acteurs non étatiques dans ce qui relève des tâches policières.

¹ E. D. Arias, « The dynamics of criminal governance : Networks and social order in Rio de Janeiro », *Journal of Latin American Studies*, Vol. 38, n° 2, 2006, pp. 293-325 ; B. Lessing, « Counterproductive punishment : How prison gangs undermine state authority », *Rationality and Society*, Vol. 29, n° 3, 2017, pp. 257-297.

² A. Alvarado Mendoza, *El Tamaño del Infierno : Un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Mexico, El Colegio de México, 2012 ; A. Aziz Nassif, « Violencia y distribución en la periferia urbana : El caso de Ciudad Juárez, México », *Gestión y Política Pública*, Vol. 21, 2012, pp. 227-268.

³ D. H. Bayley, C. Shearing, « The new structure of policing : Description, conceptualization, and research agenda », Washington, D.C., National Institute of Justice, 2001.

⁴ F. Ocqueteau, *Polices entre Etat et marché*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 50.

⁵ F. Jobard, J. de Maillard, *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, Paris, Armand Colin, 2015, p. 225.

⁶ D. H. Bayley, C. Shearing, « The new structure of policing : description, conceptualization, and research agenda », art. cité ; I. Loader, « Plural policing and democratic governance », *Social and Legal Studies*, Vol. 9, n° 3, pp. 323-345.

LA CONFUSION ENTRE ACTIVITÉS MILITAIRES ET POLICIÈRES

En Amérique latine, la frontière entre la police et l'armée n'a jamais été aussi clairement établie que dans les pays d'Europe occidentale⁷. La confusion s'est accentuée à la fin de la guerre froide, lorsque le trafic de drogue a remplacé le communisme sur l'agenda des menaces prioritaires pour les militaires au Brésil comme au Mexique⁸.

Selon Caroline Holmqvist⁹, la distinction entre police et armée repose sur la séparation entre l'interne et l'externe qui caractérise les Etats-nations. Sur le plan conceptuel, la police « fait appliquer un ensemble de lois qui criminalisent certaines actions », tandis que les militaires constituent l'ultime protection contre « les forces ennemies extérieures, qui se différencient des menaces portant sur les individus »¹⁰. De plus, dans la majorité des Etats-nations, les polices agissent dans le cadre de la loi et doivent poursuivre les auteurs présumés de délits lorsque les preuves sont suffisantes¹¹. La police opère en vertu du principe de l'usage minimum de la force. Son action s'inscrit dans le respect de la légalité, de la nécessité, de la proportionnalité et de la précaution¹². Les militaires disposent quant à eux du droit légitime d'utiliser la force maximum pour éliminer l'ennemi, en tant qu'agent étranger à l'Etat-nation, le plus rapidement possible dans un contexte de guerre.

Lorsque ces différences en termes de missions et d'entraînements se dissipent, nous assistons à un processus de militarisation de la police et de constabularisation des armées¹³.

On parle d'institution ou de société militarisée lorsque celle-ci repose sur des valeurs inculquées par une formation ou une éducation militaire, telles que la stricte obéissance à l'autorité, l'importance de la hiérarchie et la discipline dans les relations sociales, un sens aigu du groupe face aux « éléments extérieurs » et la perception du conflit comme faisant intrinsèquement partie de la « nature psychologique humaine »¹⁴. Plus précisément, une police est militarisée quand elle fait usage de techniques de guerre (planifier, identifier et attaquer), lorsque ses agents se disent en « guerre contre le crime » et utilisent des équipements, des armes et des uniformes similaires à ceux des forces armées.

⁷ B. Loveman, *For la Patria. Politics and the Armed Forces in Latin America*, Wilmington, SR Books, 1999.

⁸ A. M. Passos, *The Military Mystique : Democracies and the War on Crime in Brazil and Mexico*, thèse de doctorat, Paris, Sciences Po, 2018.

⁹ C. Holmqvist, *Policing Wars on Military Intervention in the Twenty-First Century*, New York, Palgrave Macmillan, 2014.

¹⁰ *Ibid.*, p. 6.

¹¹ H.-H. Liang, *The Rise of Modern Police and the European State System from Metternich to the Second World War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 4.

¹² Comité international de la Croix-Rouge (CICR), « Violence and the use of force », Genève, 2015, p. 19, www.icrc.org/en/publication/0943-violence-and-use-force

¹³ G. Flores-Macías, J. Zarkin, « The militarization of law enforcement in Latin America », conférence de la Latin American Studies Association, Barcelone, 2018, pp. 1-41.

¹⁴ S. P. Huntington, *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1957, p. 63.

La constabularisation implique quant à elle l'élargissement des missions militaires à des tâches qui, traditionnellement, leur échappent¹⁵. Cela signifie que les militaires assument des tâches policières, et qu'ils utilisent à cette fin un savoir-faire propre à la guerre. Il en va ainsi de leur tendance à recourir à la force maximale et à qualifier certains citoyens d'ennemis de l'Etat. Ils peuvent même aller jusqu'à justifier l'usage de la torture au motif qu'ils cherchent à obtenir des « informations cruciales » pour garantir la sécurité nationale.

Constabularisation des forces armées mexicaines

Si la constabularisation des forces armées commence au début du xx^e siècle, elle s'institutionnalise sous la présidence d'Ernesto Zedillo (1994-2000) avec la création d'un Conseil national de sécurité publique composé de représentants des ministères de la Marine et de la Défense¹⁶, et d'un centre chargé d'élaborer une doctrine de sécurité nationale au sein du ministère de la Défense.

Au xxi^e siècle, la constabularisation se poursuit sous la présidence de Felipe Calderón (2006-2012) lorsque des unités militaires sont déployées dans le cadre d'opérations conjointes dans des Etats dont le taux de criminalité est jugé élevé. Début 1986, près de 25 000 soldats étaient assignés à des missions de lutte contre le narcotrafic (sur un effectif total de 150 000 hommes). Ils seront 45 723 à la fin de l'année 2006 (sur 196 710) et 70 864 (sur 206 013) en août 2010¹⁷.

Fin 2017, les missions des forces armées à l'intérieur des frontières nationales s'institutionnalisent avec le projet d'une loi de sécurité intérieure. Le texte prévoit que les militaires peuvent participer à des tâches de préservation de la sécurité intérieure, avec ou sans l'aval des autorités civiles (articles 11 et 26). Cette ambiguïté traduit l'avancée du processus de normalisation du rôle de l'armée mexicaine en matière de sécurité publique et, par suite, la transposition des méthodes militaires à l'intérieur du pays¹⁸.

Semi-constabularisation des forces armées brésiliennes ?

Au Brésil, l'implication des militaires dans la sécurité publique se consolide après la transition démocratique. En 1999, par exemple, les parlementaires adoptent la loi 97/1999 afin de préciser les conditions de déploiement des forces armées. Vague dans sa formulation, le texte permet aux militaires d'intervenir quand les mesures de sécurité sont « indisponibles,

¹⁵ G. Flores-Macías, J. Zarkin, « The militarization of law enforcement in Latin America », art. cité.

¹⁶ S. Artz, « La militarización de la Procuraduría General de la República : Riesgos para la democracia mexicana », USMEX 2003-04 Working Paper Series, 2003, p. 6.

¹⁷ F. Calderón, *Quinto Informe de Gobierno*, Gobierno de México, Ville de Mexico, septembre 2011, p. 15, cité par R. B. Manaut, « Organized crime as the highest threat to Mexican national security and democracy », in T. Payan (dir.), *A War that Can't be Won. Binational Perspectives on the War on Drugs*, Tucson, The University of Arizona Press, 2013, pp. 149-173.

¹⁸ La Cour suprême a déclaré cette loi inconstitutionnelle (novembre 2018). Cependant, le plan de sécurité du nouveau gouvernement a entériné le principe d'une large utilisation des militaires dans les tâches policières.

inexistantes ou insuffisantes » (article 15.30). Le décret 3897 de 2001 ajoute que l'ampleur et la durée de ces opérations doivent être aussi limitées que possible.

Comme au Mexique, des évolutions institutionnelles ont accompagné ces changements. En décembre 2013, le ministère de la Défense a publié un *Manuel d'opérations pour le maintien de l'ordre et le respect de la loi*, qui définit les principales menaces à prendre en compte et les modalités d'action correspondantes.

Par ailleurs, au Brésil, les opérations militaires liées à la sécurité publique n'ont pas eu la même envergure qu'au Mexique, en raison de leur zone géographique plus circonscrite. Les opérations dans les favelas de Penha, Alemão (novembre 2010-juin 2012) ou Maré (mars 2014-juin 2015) ont impliqué chacune entre deux mille cinq cents et trois mille hommes, sur un contingent militaire total de 359 386 hommes¹⁹. Les effectifs sont bien inférieurs à ceux mobilisés au Mexique. L'opération conjointe Chihuahua a requis par exemple quatorze mille soldats sur tout le territoire de la fédération mexicaine²⁰.

L'analyse de ces chiffres nous permet de conclure que la participation des militaires dans la sécurité publique reste marginale dans le cas brésilien. A la différence du Mexique, le Brésil se caractérise donc par une semi-constabularisation des militaires.

Des unités policières de plus en plus militarisées au Mexique ?

Au Mexique, le district fédéral, les Etats fédérés et les deux mille cinq cents municipalités ont le pouvoir de légiférer en matière de police. Par conséquent, les agences qui exercent les tâches policières sont très fragmentées. En 2017, 36,8 % des effectifs de police relevaient d'autorités municipales, 36,2 % des polices préventives des Etats, 15 % des polices « ministérielles » des Etats et 12 % de la police fédérale²¹. L'indépendance formelle des autorités policières et militaires tranche avec le cas brésilien. Au Mexique, les polices des Etats sont indépendantes de l'armée et si elles commettent des délits, elles sont jugées par un tribunal civil. Au Brésil, les polices des Etats sont administrativement subordonnées à l'armée.

Il s'ensuit qu'au Mexique, la militarisation de la police opère dans le cadre d'une tradition civile très ancrée. Par exemple, l'article 4 de la loi de sécurité publique de l'Etat de Basse-Californie (DOF 21/08/2009) établit que les institutions de sécurité publique sont « civiles, disciplinées et professionnelles ». Dans cet Etat, l'organisation interne suit le modèle civil de la hiérarchisation des fonctions (article 14). L'achat d'armes et de véhicules dépend des secrétariats d'Etat de la sécurité publique (article 52), sans lien avec les commandements militaires régionaux.

En dépit de ces caractéristiques civiles, la militarisation des polices va croissant. En 2011, dans dix-sept des trente et un Etats de la fédération et dans le district fédéral, des officiers de

¹⁹ C. A. de Lima, *Os 583 dias da pacificação dos Complexos da Penha e do Alemão*, Rio de Janeiro, Agência 2ª Comunicação, 2012.

²⁰ D. Sabet, *Police Reform in Mexico : Informal Politics and the Challenge of Institutional Change*, Stanford, Stanford University Press, 2012, p. 16.

²¹ G. García Luna, « Seguridad con bienestar : Un nuevo modelo integral de seguridad », Mexico, GLAC Consulting, 2018, p. 65.

l'armée en activité ou retraités occupaient des fonctions d'encadrement dans des unités de police²². Dans la ville de Tijuana en Basse-Californie, à la frontière nord du pays, la mise en œuvre des réformes visant à renforcer, purger et reconstruire les agences locales de sécurité publique, associée au versement d'une subvention pour la sécurité des municipalités (SUBSEMUN), s'est accompagnée d'un processus de militarisation du commandement des polices municipales et d'Etat (2007-2011). La police municipale, puis le secrétariat municipal à la sécurité publique de Tijuana ont été coordonnés par un lieutenant colonel de l'armée.

L'institutionnalisation progressive du modèle militaire dans les polices mexicaines favorise l'adoption d'une attitude plus agressive envers les criminels présumés, augmentant le risque d'exposition à la violence des populations. Dans le cas de Tijuana, la professionnalisation de la police municipale sur le modèle militaire s'est accompagnée de l'usage de techniques illégales d'interrogatoire et de disparitions dans les quartiers pauvres dans les années 2008-2011²³.

La police militaire au Brésil

Au Brésil, la police des Etats dépend de l'armée depuis 1934. La Constitution de 1936 a établi que les polices et les pompiers constituaient des forces auxiliaires de l'armée (article 167).

Ce lien entre les polices et l'armée s'est consolidé durant la dictature militaire (1964-1985), les premières assurant désormais des missions de répression. Certaines normes relatives à l'organisation et à l'entraînement des polices des Etats ont été institutionnalisées par des lois²⁴. Le statut de « forces auxiliaires de réserve de l'armée » a été maintenu, ce qui implique un contrôle militaire sur l'instruction, l'armement et les effectifs des polices. Cette particularité distingue le Brésil de la majorité des pays démocratiques où les polices militaires sont contrôlées par le ministère de l'Intérieur, de la Justice ou de la Défense²⁵. Plus précisément, le décret-loi 667/1969, modifié par le décret 2010/1983, stipule que 1) l'acquisition d'armes et de véhicules pour les polices des Etats doit être approuvée par l'état-major des armées (article 17) ; 2) l'organe supérieur de supervision des activités policières est intégré à l'Inspection générale des polices militaires de l'état-major (article 21) ; 3) les grades suivent le modèle militaire, du soldat au colonel (article 8) ; 4) les crimes commis par les policiers en service relèvent de la justice militaire (article 19)²⁶.

Dans certains cas, comme celui du bataillon d'opérations policières spéciales (BOPE) de Rio de Janeiro, les entraînements militaires et policiers se confondent. Les premiers membres du BOPE ont été entraînés par le groupe d'opérations spéciales de la marine brésilienne

²² M. Galán, « Militares a cargo de la seguridad en 17 entidades », *El Universal*, 28 février 2011.

²³ FIDH, CMDPDH, CCDH, « Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional sobre la presunta comisión de crímenes de lesa humanidad, en México entre 2006 y 2012 », avril 2014 ; CCDH, « Análisis del contexto de tortura en Tijuana », avril 2014.

²⁴ L. Filocre, « Polícia militar : Segurança ou ameaça ? », Belo Horizonte, Armazém de Ideias, 2004.

²⁵ J. Zaverucha, *FHC, forças armadas e policia. Entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*, Rio de Janeiro, Editora Record, 2005, p. 61.

²⁶ Depuis la promulgation de la loi 9299 en 1996, les homicides volontaires des civils perpétrés par des membres de la police militaire sont jugés par un tribunal civil.

(CONGE) et par diverses unités spéciales de l'armée comme le Centre d'instruction sur la guerre dans la jungle (CIGS). En ce sens, la police brésilienne est clairement militarisée, à la différence du cas mexicain.

Militarisation des polices au Brésil et au Mexique

Composante	Brésil	Mexique
Subordination de la police à l'armée	Oui	Dans certains cas, par suite d'une décision du gouverneur de l'Etat
Poursuite des policiers pour crime commis en service	Tribunal militaire	Tribunal civil
Hierarchie	Militaire	Civile
Achat d'armement	Autorisation nécessaire du commandement de l'armée	En général, pas d'intervention de l'armée
Modèle	Militarisé	Civil avec tendances à la militarisation
Principal contrôle des polices	Etats	Municipalités (en majorité) et Etats

Source : tableau élaboré par María Teresa Martínez et Anaís M. Passos

Paradoxalement, en démocratie, lorsque les élites politiques choisissent de satisfaire la demande de sécurité, cela peut se traduire dans certains cas extrêmes par des actions policières agressives, notamment dans les périphéries urbaines. On assiste alors à la consolidation d'une police plus punitive à l'encontre des citoyens pauvres, qui cherche davantage à éliminer le criminel qu'à le réintégrer dans la société²⁷. L'approfondissement et l'institutionnalisation de la militarisation des tâches policières depuis les transitions démocratiques sont allés de pair avec un processus de multilatéralisation de la police.

MULTILATÉRALISATION ET POROSITÉ DES FRONTIÈRES

La mise en œuvre de mesures de protection et de sécurité fondées sur des pratiques de plus en plus militarisées semble entrer en contradiction avec le retrait de l'Etat²⁸ qui implique un abandon du monopole de la violence légitime. La montée de la violence dans la région a ainsi été imputée à un Etat incapable de préserver l'ordre public²⁹.

Au Mexique, par exemple, la violence est couramment imputée à la rupture d'un pacte entre les prétendus cartels de drogue et le régime du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) qui a dominé le pays pendant soixante-dix ans³⁰. La transition vers la démocratie, la compétition

²⁷ D. Garland, *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago, The University of Arizona Press, 2001.

²⁸ S. Strange, *The Retreat of the State : The Difussion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

²⁹ G. W. Grayson, *Mexico : Narco-violence and a Failed State ?*, New York, Routledge, 2010.

³⁰ G. Duncan, *Más que plata o plomo : El poder político y el narcotráfico en Colombia y México*, Bogota, Debate, 2014 ; G. Valdés, *Historia del narcotráfico en México*, Mexico, Aguilar, 2013 ; L. Astorga, *El Siglo de las drogas : El narcotráfico del Porfiriato al Nuevo Milenio*, Mexico, Grijalbo-Proceso, 2004.

entre partis politiques qui en découle et l'affaiblissement de la figure du président expliqueraient la rupture de ce pacte et donc l'accroissement de la violence. Cette hypothèse a toutefois été remise en cause car elle présuppose que le PRI était une force omniprésente et homogène dans tout le pays, ignorant de ce fait des réalités régionales diverses et l'existence de différents courants, voire de scissions, au sein du parti³¹. D'autres auteurs l'ont démentie sur la base d'une étude des dynamiques locales complexes du trafic de drogue³².

Ces explications renvoient à une discussion plus large sur l'Etat et la constante redéfinition de ses compétences. En ce sens, au-delà des dynamiques d'affaiblissement de l'Etat, la multiplication des acteurs violents dans la région³³ reflète la coexistence d'espaces territoriaux aux capacités de gouvernement très inégales. Apparaît ainsi une configuration où acteurs étatiques et non étatiques (locaux, nationaux et internationaux) contribuent à fournir des biens collectifs et assurent l'ordre³⁴. Les limites de l'Etat, « évanescentes et changeantes », ne trahissent pas une fragilité, mais plutôt une véritable modalité de pouvoir³⁵.

Analyser la transformation des tâches policières est nécessaire non seulement pour mieux comprendre les démocraties latino-américaines, mais aussi les différentes dynamiques de violence observées.

La notion de tâche policière permet d'explorer deux dimensions qui serviront de fil conducteur à la discussion qui suit. D'un côté, une analyse multiniveaux de la gestion et de la régulation du (dés)ordre laisse voir comment, en contexte de transition démocratique au Brésil et au Mexique, le pouvoir central a perdu de l'influence au profit des pouvoirs locaux. De l'autre, le travail policier ne relevant pas uniquement des agents de l'Etat, il est possible d'analyser les nouvelles modalités d'offre de protection.

Ces deux dimensions ont en commun la multilatéralisation de l'offre de sécurité comme bien public. Celle-ci n'est pas propre à l'Amérique latine. La présence croissante d'agents en uniforme, officiels ou non, qui contribuent à ces tâches de sécurité, de même que le développement d'une industrie de sécurité privée concernant les espaces urbains de tous les pays, quel que soit leur niveau de développement³⁶.

³¹ A. Knight, W. Pansters (dir.), *Caciquismo in the Twentieth Century Mexico*, Londres, Institute for the Study of the Americas, 2006 ; J. W. Rubin, *Decentering the Regime : Ethnicity, Radicalism and Democracy in Juchitán, Mexico*, Durham, Duke University Press, 1997.

³² N. Mendoza, *Conversaciones en el desierto*, Mexico, CIDE, 2017 ; S. Maldonado, *Los márgenes del Estado mexicano : Territorios ilegales, desarrollo y violencia en Michoacán*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2010.

³³ E. D. Arias, D. M. Goldstein, « Violent pluralism. Understanding the new democracies of Latin America », in E. D. Arias et D. M. Goldstein (dir.), *Violent Democracies in Latin America*, Duke, Duke University Press, 2010, pp. 1-34.

³⁴ A. Agudo Sanchíz, M. Estrada Saavedra, « Introducción : El Estado o los efectos de poder de la incertidumbre y la fragmentación », in A. Agudo Sanchíz, M. Estrada Saavedra et M. Braig (dir.), *Estatalidades y soberanías disputadas*, Mexico, El Colegio de México, 2017, pp. 9-44.

³⁵ A. Agudo Sanchíz, « Estatalidad (de)limitada : Separaciones y confluencias entre lo público y lo privado en México », in A. Agudo Sanchíz, M. Estrada Saavedra et M. Braig (dir.), *Estatalidades y soberanías disputadas*, Mexico, El Colegio de México, 2017, pp. 45-85.

³⁶ J. de Maillard, *Polices comparées*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017.

La multiplication des agences : le développement de systèmes locaux polycentriques

Dans les années 1980-1990, le Mexique a vécu une période de transition vers l'ouverture du régime politique depuis les espaces locaux. Les municipalités ont connu des alternances politiques à partir de 1984, et divers mouvements sociaux ont cherché à se faire entendre dans l'arène politique³⁷. Cette évolution s'est accompagnée d'une décentralisation vers les collectivités locales, qui s'est traduite par un pouvoir accru des gouverneurs. Dans le domaine de la sécurité et du maintien de l'ordre, les agences en charge de tâches policières dans les Etats se sont multipliées.

Ainsi, dans l'Etat de Jalisco, à l'époque de la domination national du PRI, la gestion de la sécurité publique se caractérisait d'un côté par une forte présence d'agences fédérales (armée, police judiciaire fédérale, agence de renseignement), due à la guérilla urbaine et aux opérations contre-insurrectionnelles menées par le gouvernement fédéral depuis les années 1960 ; de l'autre, deux grandes agences locales sur lesquelles s'appuyait le gouvernement de l'Etat pour sa politique de sécurité publique : le secrétariat général du gouvernement et le bureau du procureur général de l'Etat, toutes deux dépendantes du gouverneur. Sur cette base, il gérait les différentes polices (police préventive, police judiciaire, police auxiliaire, groupe spécialisé en appui à la sécurité). Le secrétaire général du gouvernement, bras droit du gouverneur, assurait aussi la coordination entre les polices des différentes municipalités qui composaient la plus importante agglomération de l'Etat : Guadalajara.

Lorsque Alberto Cárdenas (Parti d'action nationale, PAN, droite) est élu gouverneur en 1995, la sécurité publique est en pleine crise : hausse des délits contre la propriété, confrontations violentes entre gangs de trafiquants de drogue, vague d'enlèvements qui affecte le patronat³⁸. De fait, cette situation critique qui prévalait depuis le début des années 1980 explique en partie l'alternance³⁹.

Durant son mandat (1995-2001), le dispositif des agences en charge de la sécurité se complexifie. Un ministère de la Sécurité publique, de la Protection civile, de la Prévention et de la Réadaptation sociale est créé afin de dépolitiser la question et de promouvoir la création d'unités spécialisées pour prendre en charge des problèmes spécifiques. De même, une police d'investigation et un institut de sciences médico-légales voient le jour⁴⁰.

Les enlèvements, par exemple, sont traités par une unité de réponse aux cas spécifiques, créée pour répondre à une demande du secteur privé. Les hommes d'affaires ont aussi influencé la définition des politiques de sécurité de l'époque⁴¹.

Selon le témoignage d'un chef d'entreprise qui a collaboré à la création de cette unité, le patronat s'est impliqué dans la formation des unités policières et a joué un rôle de facilitateur pour la coordination et la communication, généralement compliquées, entre les différentes

³⁷ M. Modoux, *Démocratie et fédéralisme au Mexique (1989-2000)*, Paris, Karthala, 2006.

³⁸ M. T. Martínez Trujillo, « Doing business : The protection mechanisms in the criminal context of Guadalajara », Mimeo (sd).

³⁹ A. Arellano Ríos, « Gobiernos panistas e inseguridad publica en Jalisco », *Desacatos*, Vol. 26, 2008, pp. 119-134.

⁴⁰ Interview de l'ancien gouverneur Alberto Cárdenas, 22 avril 2018, ville de Mexico.

⁴¹ J. Regalado Santillán, *Guadalajara : Sociedad, gobierno e inseguridad*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2012.

agences de sécurité⁴². Cette multiplication et cette diversification des acteurs se sont poursuivies sous les mandats des gouverneurs Francisco Ramírez (2001-2006) et Emilio González (2007-2013), tous deux issus des rangs du PAN. Se sont ajoutés une unité de police cybernétique en 2004 et le Commissariat à la sécurité publique de l'Etat en 2012.

A la différence du Mexique, le Brésil possède un dispositif de sécurité « relativement centralisé »⁴³, mais toutefois moins que des pays dotés d'une police nationale, comme le Chili. Les Etats fédérés brésiliens ont gardé le contrôle sur la plupart des forces de police. La police militaire, chargée de patrouiller, et la police civile, qui instruit les crimes, sont sous la tutelle des gouverneurs qui les supervisent, les entraînent et les rémunèrent.

La fragmentation et la diversification des unités en charge des tâches policières, comme dans le cas de l'Etat de Jalisco au Mexique, impliquent non seulement une transformation de la bureaucratie, qui suit la rénovation partielle des élites locales⁴⁴, mais aussi le passage d'un système centralisé dépendant de l'exécutif fédéral à un dispositif polycentrique où les divers agences et agents possèdent tous une parcelle de pouvoir dans le domaine de la sécurité. Pour le citoyen, cela se traduit par de multiples guichets qui traitent des questions de sécurité. Au Brésil, un système plus centralisé impliquerait un guichet unique aux mains des militaires.

La multiplication des responsables de la sécurité

Dans un dispositif polycentrique, les acteurs impliqués tendent à construire des schémas fonctionnels pour mettre de l'ordre. En l'absence d'un pourvoyeur unique de bien public⁴⁵, la protection et la sécurité sont coproduites par divers agents publics, privés ou hybrides. Le meilleur exemple de cette évolution se trouve dans la sécurité privée, qui s'est convertie en marché aux mains d'agents privés qui se substituent à la force publique.

Toutefois, la relation entre l'Etat et le marché dans ce domaine est bien plus complexe que le remplacement d'un type d'acteur (public) par un autre (privé). L'observation des dynamiques entre agences de sécurité publiques et privées permet de distinguer plusieurs configurations⁴⁶. Les liens entre les unités de police et les entreprises de sécurité privée sont tellement étroits que leurs agents circulent fréquemment des uns vers les autres. Ainsi, d'anciens policiers ou militaires sont souvent à l'origine de la création de ces entreprises de sécurité, et dans certains pays les policiers travaillent pour ces entreprises pendant leur temps libre. Des agents non étatiques ou même des civils volontaires assurent ainsi la sécurité de leur quartier⁴⁷. Il ne s'agit pas tant de privatisation des tâches policières que de pluralisation ou de multilatéralisation.

⁴² Série d'entretiens avec le chef d'entreprise Héctor L. Orta (pseudonyme), 3 et 18 septembre 2015 et 18 janvier 2017, Zapopan, Jalisco.

⁴³ M. Hinton, « Police and State reform in Brazil », in M. Hinton et T. Newburn (dir.), *Policing Developing Democracies*, Londres et New York, Routledge, 2009, p. 215.

⁴⁴ A. Arellano Ríos, « Gobiernos panistas e inseguridad publica en Jalisco », art. cité.

⁴⁵ E. Ostrom, « Crossing the great divide : Coproduction, synergy, and development », *World Development*, Vol. 24, n° 6, 1996, pp. 1073-1087.

⁴⁶ F. Lorenc Valcarce, *La Sécurité privée en Argentine*, Paris, Karthala, 2011.

⁴⁷ F. Jobard, J. de Maillard, *Sociologie de la police*, op. cit. ; J. de Maillard, *Polices comparées*, op. cit.

Si l'on attribue souvent ces évolutions à l'explosion de la criminalité et de la violence, ou à la méfiance envers la police⁴⁸, d'autres facteurs contribuent à expliquer la prolifération d'entreprises chargées de la protection des biens et des personnes. Parmi eux figurent habituellement l'accès généralisé à des biens de luxe, l'affaiblissement des dynamiques communautaires ou encore la montée de l'individualisme⁴⁹.

Ces entreprises de sécurité sont particulièrement nombreuses en Amérique latine, où l'on estime que leurs effectifs dépassent ceux de la police⁵⁰. Au Mexique, elles se sont développées très rapidement. A Guadalajara, la deuxième ville du pays, elles apparaissent dans les registres spécialisés de la chambre de commerce dès les années 1990⁵¹. Le Mexique compte aujourd'hui quatre mille cinq cents entreprises de sécurité privée réparties dans tout le pays⁵². A cela s'ajoute un très grand nombre d'entreprises informelles. Dans dix-huit des trente-deux Etats de la fédération, une loi régule cette activité, et dans treize autres, c'est un simple règlement. Dans le Veracruz, ce règlement fait partie de la loi de l'Etat sur la sécurité publique⁵³, ce qui implique une approche générique qui laisse une large marge de manœuvre discrétionnaire aux acteurs publics et privés. Nombreux sont les chefs d'entreprise qui se plaignent de la prolifération d'entreprises douteuses offrant des services au rabais⁵⁴.

Au Brésil, le dispositif étant plus centralisé, l'impact de la privatisation de la sécurité varie en fonction des Etats. Les entreprises se sont développées à partir d'unités de police avec lesquelles elles entretiennent des relations étroites⁵⁵. Depuis le retour de la démocratie en 1985, la tendance à la privatisation s'accroît. Dans la ville de São Paulo, par exemple, 80 % des entreprises de sécurité dûment enregistrées en 2000 sont apparues après 1990⁵⁶. Alors qu'il y avait trois fois plus de policiers que d'agents de sécurité privés dans les Etats en 1985⁵⁷, les contingents sont équivalents aujourd'hui.

La réglementation hétérogène des entreprises de sécurité publique dans les deux pays a pu être considérée comme un facteur explicatif de l'augmentation des délits et des ventes d'armes aux groupes illégaux⁵⁸. Ces entreprises cessent alors d'être des auxiliaires dans la prestation

⁴⁸ S. Kinoshian, J. Bosworth, « Security for sale : Challenges and good practices in regulating private military and security companies in Latin America », *The Montreaux Document, Rule of Law Program Report, The Inter-American Dialogue*, 2018.

⁴⁹ F. Jobard, J. de Maillard, *Sociologie de la police*, op. cit.

⁵⁰ P. Arias, *Seguridad Privada en América Latina : El lucro y los dilemas de una regulación*, Santiago, Flacso Chile, 2009.

⁵¹ *Gaceta Mercantil de la Cámara de Comercio de Guadalajara*, n° 218, 1^{er} avril 1999.

⁵² « Empresas de seguridad privada con permiso estatal », Comisión Nacional de Seguridad, http://siesp.ssp.gob.mx/Reg_EmpEstatales/Con_Entidad.aspx

⁵³ « Regulating Mexico's private security sector », Robert Strauss Center for International Security and Law, The University of Texas, avril 2018.

⁵⁴ Entretien avec le chef d'entreprise Máximo Ballesteros (pseudonyme), propriétaire d'une compagnie de sécurité privée spécialisée dans les dispositifs de surveillance et autorisée à faire usage d'armes à feu, 16 octobre 2015 et 19 janvier 2017, Zapopan, Jalisco.

⁵⁵ M. K. Huggins, « Urban violence and police privatization in Brazil : Blended invisibility », *Social Justice*, Vol. 27, n° 280, 2000, p. 120.

⁵⁶ A. Zanetic, « A questão da segurança privada », Mémoire de maîtrise, Université de São Paulo, 2005, p. 59.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 123.

⁵⁸ S. Kinoshian, J. Bosworth, « Security for sale : Challenges and good practices in regulating private military and security companies in Latin America », art. cité.

de services de protection, comme le prévoient pourtant les cadres normatifs⁵⁹. La dérive de ces activités vers des pratiques illégales ne doit pas être considérée comme un fait avéré. Pour autant, cette perspective permet de reconsidérer les tâches policières qui sont assumées selon des modalités informelles, voire illégales.

Au Mexique comme au Brésil, de rares études empiriques ont montré comment des éleveurs, des agriculteurs ou des chefs d'entreprise cherchaient à se protéger d'éventuels délits en finançant la création de groupes de protection. Ces derniers revêtent initialement un caractère hybride, ni totalement public ni strictement privé, mais peuvent se transformer en entreprises criminelles, des escadrons de la mort qui pourchassent des délinquants ou éliminent des groupes sociaux marginalisés.

A Rio de Janeiro, par exemple, les premiers groupes d'extermination sont apparus dès 1958, à l'initiative de commerçants qui réclamaient au chef de la police des moyens pour se protéger contre les voleurs. Les premiers groupes étudiés, baptisés « Les hommes courageux », ont été sélectionnés au sein des unités de police militaire. Souvent, ces individus intervenaient dans les favelas de Rio pour arrêter ou tuer des personnes pauvres soupçonnées de crime⁶⁰. A São Paulo, à la fin des années 1960 et au début des années 1970, un groupe d'extermination dirigé par un policier civil assurait la protection des membres de l'association des chefs d'entreprise et portait assistance aux familles des victimes de violence⁶¹.

Au Mexique, les grands propriétaires terriens ont de tout temps armé des paysans pour éviter le vol de bétail, ce qui révèle la porosité de la frontière entre le légal et l'illégal. Des cas tels que les « gardes rurales »⁶², les « gardes mutuelles »⁶³, les « polices pécuniaires »⁶⁴ ou les *pistoleros* au service des caciques⁶⁵ offrent des pistes d'analyse intéressantes.

A titre d'exemple, on peut citer les déclarations (*off*) d'un ancien chef de la police d'une municipalité du Jalisco : « le problème maintenant c'est que si tu détiens un type armé d'un AK-47 et qu'il a une tête de narcotrafiquant mais qu'il te dit "non, je fais partie des gardes rurales", alors tu ne peux pas l'arrêter »⁶⁶. Les gardes rurales sont un groupe qui fonctionne en étroite collaboration avec l'armée mexicaine depuis l'époque de Porfirio Díaz (1876-1911)⁶⁷ et qui dispose d'armes autorisées par l'armée. Cependant, d'après le témoin évoqué, ils détiennent aussi des armes non autorisées et sont probablement liés aux gangs de trafiquants de drogue.

⁵⁹ Entretien avec un fonctionnaire de la direction des services de sécurité privée rattaché à la Commission nationale de sécurité, 22 février 2017, Ville de Mexico.

⁶⁰ M. K. Huggins, « Urban violence and police privatization in Brazil : Blended invisibility », art. cité, p. 120.

⁶¹ M. K. Huggins, « From bureaucratic consolidation to structural devolution : Police death squads in Brazil », *Policing and Society*, Vol. 7, n° 4, 1997, pp. 222-223.

⁶² P. J. Vanderwood, *Los rurales mexicanos*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 2014 [1982].

⁶³ Décret 142 autorisant la formation d'unités de sécurité et de gardes pour protéger les intérêts sociaux, 6 mai 1912.

⁶⁴ Accord de l'armée pour créer une unité opérationnelle de police préventive dans l'Etat du Jalisco, dépendant de la direction de la sécurité publique, 28 mai 1994.

⁶⁵ B. Smith, *Pistoleros and Popular Movements : The Politics of State Formation in Postrevolutionary Oaxaca*, Nebraska, University of Nebraska Press, 2009.

⁶⁶ Notes de terrain, 23 février 2017, Ville de Mexico.

⁶⁷ P. J. Vanderwood, *Los rurales mexicanos*, *op. cit.*

Certes, cet exemple concerne des zones rurales à une époque antérieure à la transition démocratique. Mais d'autres plus récents montrent que l'explosion de délits patrimoniaux dans les années 1980 a fait émerger dans l'espace urbain des groupes de protection payés par des hommes d'affaire. Il est fort probable que certains se soient convertis en groupes d'extermination des preneurs d'otage⁶⁸.

Le panorama des modalités d'évolution des tâches policières esquissé ici témoigne des profondes transformations advenues dans le contexte de la démocratisation et de la transformation du modèle économique. Loin d'être une tâche exclusivement étatique, la prestation de services de sécurité doit être comprise comme une mission partagée par divers acteurs entretenant des relations complexes et étroites qui obligent à redessiner constamment la frontière entre le légal et l'illégal.

D'une part, la militarisation va au-delà du déploiement de soldats dans des quartiers populaires ou des villes aux mains du crime organisé. Elle implique une incubation de conceptions très répressives qui se répandent dans les quartiers et dans les institutions policières. Plus précisément, nous avons montré que cette dynamique s'enclenche souvent à la demande d'acteurs non étatiques comme les chefs d'entreprise⁶⁹ qui disposent d'une certaine surface économique et sociale. Quand un groupe d'hommes d'affaires sollicite les autorités locales pour l'envoi de forces armées afin de restaurer l'ordre, cela engendre une certaine asymétrie dans l'accès à la sécurité et une rupture du principe d'équité. Dans certains cas, la militarisation de la police coïncide avec la criminalisation de la pauvreté, la hausse de la violence contre des criminels présumés, voire même des exécutions extra-judiciaires.

D'autre part, la multiplication des acteurs en mesure de fournir une protection ajoute à la complexité de ces relations. La multilatéralisation crée des configurations d'acteurs qui peuvent être marquées tant par la coopération et la complémentarité que par la rivalité et le conflit. Dans tous les cas, ces configurations sont instables et doivent donc être sans cesse réappréciées.

En plus de ceux qui, dans le public ou le privé, assument des tâches policières, un autre acteur est apparu dans ce texte qui joue un rôle significatif en matière de maintien de l'ordre et de protection : le patronat. Qu'il intervienne comme demandeur de sécurité ou comme financeur (voire même comme co-producteur) de groupes de sécurité, il mérite également une analyse approfondie.

Pour conclure, les deux dynamiques de militarisation et de multilatéralisation ont rendu les tâches policières plus agressives, notamment à l'encontre des citoyens vivant dans des conditions de vulnérabilité économique et sociale. La réponse des gouvernements aux demandes d'ordre et de sécurité en régime démocratique a paradoxalement contribué à consolider un modèle de police plus répressif au Brésil et au Mexique.

Traduit par Olivier Dabène

⁶⁸ A. Almazán, « Sinaola : Ojo por ojo, secuestro por secuestro », *Revista Emeequis*, n° 140, 2008, pp. 26-35.

⁶⁹ Le rôle des chefs d'entreprise dans la création de police de sécurité au Mexique a été analysé à Tijuana (A. M. Passos, *The Military Mystique*, *op. cit.*), Monterrey (P. Signoret, « A force for change : Nuevo Leon bolsters police capacity in tough times, 2011-2015 », *Innovation for Successful Societies*, ISS, Princeton University, 2018) et Guadalajara (M. T. Martínez Trujillo, M. T. Martínez Trujillo, « Doing business : The protection mechanisms in the criminal context of Guadalajara », art. cité.).