

# **Police de proximité et dualité de la sécurité publique dans la ville d'Aracaju (Brésil) : ou comment faire payer les pauvres pour leur sécurité**

*Paulo S. da Costa Neves\**

## **Introduction**

La scène se passe dans un quartier populaire d'une ville brésilienne dont l'agglomération urbaine est d'environ 800 000 hab. et où les taux de violence et de criminalité ont explosé ces dernières décennies<sup>1</sup>, faisant augmenter ainsi le sentiment d'insécurité et les demandes pour un changement de la sécurité publique. Ce qui, d'ailleurs, n'est pas différent de la réalité d'autres villes du pays, telles Rio de Janeiro, São Paulo ou Recife, considérées comme parmi les plus violentes au monde<sup>2</sup>.

Dans une salle de fêtes appartenant à une association locale, une centaine d'habitants du quartier écoute attentivement des officiers de la police militaire expliquer le mode de fonctionnement de la « police communautaire »<sup>3</sup>, devenue un enjeu majeur dans le projet officiel des autorités chargées de la sécurité publique de l'État. Les officiers essaient d'expliquer comment la police envisage de mettre en place cette nouvelle forme de police dans le quartier et comment ils ont besoin de l'aide de la population pour cela (création d'un conseil local de sécurité publique, contacts avec certains responsables politiques locaux, etc.).

Tout se passe bien jusqu'à ce qu'un des participants commence à parler des problèmes de sécurité rencontrés par la population dans son quotidien : policiers corrompus, qui extorquent de l'argent aux commerçants, refus de la police de répondre aux appels en cas d'actes criminels et de violence, etc. Face à l'avalanche de plaintes, les policiers affirment que seule la mobilisation de la communauté peut

---

\* Enseignant à l'Université Fédérale de Sergipe (Brésil) – pneves@ufs.br.

1. Ainsi, le taux d'homicide parmi les jeunes entre 15 et 24 ans qui était de 13,3 pour 100 000 hab. en 1980, passe à 23,1 en 1990 et à 39,9 en 1999 [Pochmann, 2002, p. 42] ; d'après des données publiées par le ministère de la justice, ce taux était de 36,9 pour 100 000 hab. en 2003.

2. Villes dont les taux d'homicides étaient respectivement de 38,5, 40 et 46,5 homicides par 100 000 hab. en 2003.

3. Nous emploierons ici comme synonymes les termes « police de proximité », plus usuel en France, et « police communautaire » devenu plus commun dans les pays anglo-saxons et en Amérique Latine.

mettre fin à cette situation, en aidant la police à faire son travail, en offrant du combustible pour les voitures de la police, de l'alimentation pour les policiers qui travaillent au poste de police toute la journée, en payant le téléphone du poste de police, etc.

Plus qu'une excuse, ces arguments sont la reconnaissance de l'impuissance de l'institution policière à résoudre les problèmes soulevés par la population. Ils illustrent les difficultés de la police en termes d'insuffisance de ressources financières, liés au manque d'intérêt des hommes politiques à résoudre la question de la sécurité publique, auxquelles s'ajoutent les demandes de la société civile pour une présence renforcée des policiers dans les quartiers commerçants et de classe moyenne, ce qui, face au nombre réduit de policiers dans la corporation, signifie un manque de policiers dans les quartiers populaires.

Ce qui surprend dans ce discours est la franchise des policiers, qui ont reconnu très facilement le caractère inégal de la sécurité publique dans la ville, tout en demandant aux habitants du quartier de s'organiser pour pallier au déficit de l'action publique. Ils avouaient ainsi publiquement que les résidents des quartiers populaires n'avaient pas droit à la même protection de l'État, ce qui était plutôt rare de la part de fonctionnaires publics. Que ce fait n'ait pas provoqué beaucoup de remous parmi les participants démontre seulement que cette manière d'envisager les rapports entre l'État et les couches populaires est d'une certaine manière partagée par toutes les personnes présentes.

La réunion s'est terminée par le compromis suivant : les habitants devaient créer le plus rapidement possible un conseil communautaire et les policiers devaient présenter aux responsables de la sécurité publique les revendications de la population.

Quoi qu'il en soit, cette réunion montre que quelque chose est en train de changer dans la sécurité publique au Brésil. Tout d'abord, même si, comme plusieurs études l'ont démontré [Caldeira, 2000 ; Cano, Santos, 2001], la sécurité apportée par l'État est presque absente des quartiers populaires des grandes villes, cet état de fait n'est plus sans poser problèmes à certains acteurs institutionnels, lesquels cherchent des moyens pour se rapprocher de la population.

De surcroît, cela témoigne aussi d'une expérience extraordinaire : des policiers en train d'élaborer avec la population les stratégies à mettre en place pour contrôler la criminalité, l'incitant à s'organiser pour attirer l'attention des autorités publiques sur les problèmes du quartier. Ceci est vraiment une nouveauté dans la sécurité publique du pays, où les rapports entre police et couches populaires ont été traditionnellement marqués par la méfiance et la répression. Cela ne signifie pas, comme nous allons le voir par la suite, que les forces de sécurité publique au Brésil aient changé leur mode de fonctionnement traditionnel, mais tout simplement que la sécurité est confrontée à des tensions inexistantes auparavant.

Ce sont ces tensions qui nous amènent à considérer la police de proximité comme un phénomène représentatif de quelques transformations en cours dans la société brésilienne actuelle. Dans ce sens, ce texte n'est pas un texte de sociologie

de la police, au sens strict. Ce que nous cherchons ici est de comprendre la police de proximité au-delà du champ technique-policier. En partant d'une idée chère à des auteurs comme Chantal Mouffe [1996] ou Jacques Rancière [1995] que la politique est caractérisée par les conflits entre des groupes ayant des visions du monde différentes, nous considérons la sécurité publique comme une arène de conflits sur le sens de la sécurité et sur quel doit être le rôle de la police dans le maintien de l'ordre.

Organisations fondamentales dans le maintien de la paix sociale et, en même temps, bras armé de l'État pour le maintien du *statu quo*, les polices sont en crise identitaire chronique : mi-anges mal-aimés, mi-démons nécessaires, leurs rôles dans la vie sociale sont loin d'être facilement identifiés.

Si, sur le plan juridique, la police est au service de la collectivité, les situations où elle devient le bras armé des groupes dominants ne sont pas très rares. De plus, les forces de l'ordre ont été historiquement un des facteurs de conservation de l'ordre social et de stigmatisation des couches populaires, la sécurité étant pendant longtemps perçue comme une affaire de contrôle des « classes dangereuses ». Ce qui explique, peut-être, les rapports tendus entre police et démocratie, marqués par l'impasse entre la défense de l'ordre et la protection des citoyens.

Au Brésil, cette crise est encore plus visible. Traditionnellement tournées vers la logique de l'ennemi interne, ce qui a signifié, dans la majorité des cas, la stigmatisation de la population pauvre des grandes villes, les polices sont confrontées à des exigences nouvelles, issues du processus de démocratisation de la société. En effet, après les années 1980, plusieurs demandes sociales sont apparues dans l'espace public visant à une transformation du profil autoritaire de la police, surtout par le biais de changements institutionnels, telle la mise en place de polices de proximité dans plusieurs États du pays.

Dans ce sens, penser la police de proximité c'est réfléchir à la façon dont ce projet est re-signifié et instrumentalisé en conflits politiques concrets entre les acteurs concernés par cette problématique. Cela signifie aussi que les problèmes qui touchent la sécurité publique doivent être traités comme des questions politiques par excellence.

Ce qui ne devrait pas nous surprendre, car depuis Hobbes [2000] nous savons que la question du maintien de la paix et de l'ordre dans la société est une question fondamentale pour la politique. Garantir les conditions pour que les conflits soient régulés par des stratégies autres que l'usage de la violence physique a été, comme l'a démontré Weber [1997] et Elias [2003], un des principaux moyens de légitimation de l'État dans les sociétés modernes.

Ainsi, mettre en exergue les changements dans la sécurité publique signifie aborder un des principaux éléments de la légitimation des États démocratiques modernes.

Dans ce texte, nous nous proposons d'analyser ces questions à partir de recherches empiriques sur la mise en place de la police de proximité à Aracaju, ville située

dans le Nord-Est du Brésil, région la plus pauvre du pays et dont l'agglomération urbaine est d'environ 800 000 habitants, en nous interrogeant, notamment, sur les véritables changements apportés par ce type de police dans la gestion de la sécurité publique de la ville.

## La sécurité publique au Brésil

La sécurité publique est devenue une thématique obligatoire dans les débats publics au Brésil. La croissance de la violence urbaine ces dernières décennies, la situation explosive dans les prisons, le pouvoir accumulé par le crime organisé ainsi que les difficultés des organisations policières à s'adapter aux nouvelles exigences apparues avec la démocratisation font de la sécurité une thématique présente aussi bien dans les médias que dans les discours des hommes publics et de la population d'une manière générale. Tout cela amène à une intense discussion au sein de la société sur l'organisation et le rôle que doivent jouer les polices dans l'encore fragile démocratie brésilienne.

La police brésilienne s'est constituée historiquement comme une institution de contrôle social marquée par l'existence d'une logique de contrôle et de répression de la population, considérée comme une masse barbare devant être soumise à des mesures civilisatrices et hygiénistes [Hahner, 1993], voire comme un ennemi intérieur à éliminer.

Cette caractéristique de la police va se renforcer sous la dictature militaire entre 1964 et 1985, quand la police sera militarisée et mise sous la tutelle de l'armée, laquelle avait comme priorité, à cette période-là, la guerre contre les guérillas de gauche et les groupes qui contestaient la dictature, ce qui favorisait les actions violentes et arbitraires des forces de l'ordre [Greenhalgh, 1994].

La démocratisation du pays au cours des années 1980 va apporter quelques changements importants. Tout d'abord, les groupes de défense des droits de l'homme, qui avaient dénoncé contre les tortures subies par les prisonniers politiques pendant la période dictatoriale, se mettent à dénoncer les conditions de détention et les actes de violence subis par les prisonniers de droit commun dans les postes de police et dans les prisons, ainsi que les rapports violents des forces de police avec la population. Ce qui met à l'ordre du jour le débat sur le besoin d'une réforme des polices et du système pénal dans le pays.

De plus, le processus démocratique va éveiller la participation populaire de plusieurs mouvements sociaux [Sader, 1988 ; Doimo, 1995], créant les conditions pour que la population s'organise et demande une amélioration de ses conditions de vie, y compris en ce qui concerne la sécurité publique [Peralva, 2001].

Toutefois, dans un premier temps, ces changements n'ont pas apporté de mutations institutionnelles très importantes, la police restant soumise à l'autorité de l'armée, gardant son caractère militaire et, malgré les dénonciations fréquentes, étant connue pour son manque de professionnalisme et ses actions violentes contre la population pauvre.

Il y a deux raisons principales pour expliquer ce phénomène : d'un côté, le fort corporatisme des policiers et le pouvoir de pression de ce groupe au congrès national ont empêché que des propositions de restructuration du cadre institutionnel de la sécurité publique (notamment des forces de l'ordre) aient pu se mettre en place [Belli, 2004]. D'un autre côté, la médiatisation de l'augmentation de la violence urbaine<sup>4</sup> a influencé l'opinion publique dans le sens de soutenir les solutions répressives et violentes pour combattre la criminalité. Ainsi, peu à peu, les droits de l'homme sont associés aux « droits des bandits », manière de disqualifier les dénonciations contre les pratiques policières et aussi de rappeler qu'il y a des catégories de la population qui, dans la pratique, n'ont pas de droits (ou « n'ont aucun droit ») et que la société ne considère pas comme dignes d'en avoir [Neves, 2002].

Quoi qu'il en soit, ces résistances ont réussi à empêcher que les propositions de modernisation de la sécurité publique (démilitarisation de la Police Militaire et fusion de celle-ci avec la police civile<sup>5</sup>, création d'organismes de contrôle externes des polices, etc.) puissent avancer jusqu'à la moitié des années 1990.

Pendant, à partir de l'élaboration d'un Programme National des Droits de l'Homme par le gouvernement fédéral et des grèves réalisées par des policiers entre 1997 et 1999 dans plusieurs états<sup>6</sup>, la problématique de la réforme des polices est revenue au premier plan. Ainsi, dès 2000, le gouvernement fédéral élabore un Plan National de Sécurité Publique où est donnée une grande importance à la formation des policiers et à la mise en place de modèles d'organisation de la police plus ouverts aux attentes de la société civile.

C'est dans ce contexte que la police de proximité deviendra un élément central dans les discours des responsables de la police de plusieurs États de la fédération, à l'exemple de l'État de Sergipe, où la police de proximité fut mise en place dès 1996 dans un quartier populaire de la capitale de l'État, Aracaju.

Jusqu'où la police de proximité peut-elle changer la police, alors que celle-ci est, depuis sa création, marquée par l'objectif de contrôle de l'ordre politique ? De plus, dans un pays aussi inégalitaire que le Brésil, peut-elle rendre la sécurité publique plus indépendante des clivages sociaux qui font que, traditionnellement, la police ne respecte pas les droits des couches populaires ? De surcroît, s'agit-il d'un véritable changement des pratiques policières ou la police de proximité ne fait-elle que reproduire sous une autre forme les mêmes pratiques ?

4. Le taux d'homicide de l'ensemble du pays passe de 34/100 000 hab. en 1991 à 47,2/100 000 hab en 2000 d'après des données du Ministère de la Santé.

5. Le système de sécurité publique brésilien est formé essentiellement par trois organisations différentes : la police militaire, responsable du maintien de l'ordre public, la police civile, chargée des investigations qui vont instruire les procès pénaux, et la police fédérale, laquelle, à l'inverse des deux premières, n'est pas placée sous l'autorité des gouverneurs des États mais du gouvernement fédéral, et est chargée de contrôler les frontières et d'enquêter sur les crimes qui touchent plusieurs états de la fédération.

6. Grèves qui provoquèrent un chaos social dans plusieurs villes, où eurent lieu de nombreux pillages et vols en plein jour.

## La police de proximité à Aracaju

Bien que les premières expériences de police de proximité au Brésil datent des années 1980, concomitantes du processus de démocratisation politique, c'est seulement dans la deuxième moitié des années 1990 que cette forme de police va s'étendre, avec sa diffusion dans pratiquement tous les États du Brésil [Passos, 2005].

Pour certains, ce type de police pouvait, par le biais de la mobilisation de la population sur la thématique de la sécurité publique, rendre l'action policière plus transparente et plus démocratique, surtout en ce qui concerne les rapports des policiers avec les groupes populaires. Ce nouveau modèle avait été idéalisé dans les années 1970 et 1980 [Goldstein, 1977 ; Bayley, 2002 ; Bayley, Skolnick, 2002] comme un moyen de rapprocher les citoyens de la police, en favorisant des réponses locales aux problèmes de sécurité et des mesures axées davantage sur la prévention que sur la répression des actes criminels [Skolnick, Bayley, 2002], même si le côté répressif restait un élément prépondérant pour gérer des situations de crise.

Dans un contexte de crise budgétaire des États après le choc pétrolier et aussi de conflits de plus en plus fréquents entre forces de l'ordre et jeunes issus de minorités sociales aux États-Unis, l'idée d'une police capable d'établir des modes de communication avec la population des quartiers difficiles, dans certains cas marquée par une identité ethnique très forte<sup>7</sup>, gagne du terrain. Ainsi, dès dans le début des années 1980, ce nouveau type de police est présent dans plusieurs pays de par le monde [Skolnick, Bayley, 2002].

Pour certains de ses défenseurs, la police communautaire est basée sur l'idée que « le public doit exercer un rôle plus actif et coordonné pour l'obtention de la sécurité » et que « la police doit créer des mécanismes pour associer le public au mode de fonctionnement de la police communautaire et au maintien de la loi et de l'ordre » [Skolnick, Bayley, 2002, p. 19].

Comme on le voit, la police communautaire/de proximité apparaît comme un moyen de redonner de la légitimité aux institutions gouvernementales chargées de la sécurité dans des contextes où celles-ci sont remises en cause dans leur mode de fonctionnement traditionnel, jugé trop distant par rapport aux attentes de la population.

Pour essayer de partager des responsabilités avec le public, ce modèle de police fut parfois identifié comme faisant partie d'un nouveau mode de gouvernance [Crawford, 2001] caractérisé par une reconfiguration du rôle de l'État dans les sociétés contemporaines. La crise de légitimité des démocraties occidentales [Pharr, Putnam, 2000] et les problèmes de sociabilités générés par l'individualisme exacerbé [Etzioni, 1993] auraient favorisé la quête de solutions capables de redonner un certain pouvoir aux citoyens au niveau local, tout en recréant des liens sociaux communautaires capables de contrer les effets de l'individualisme [Donzelot ; Mevel, Wyvekens, 2003].

7. Ce qui explique le nom du nouveau modèle dans les pays anglo-saxons : « *community policing* ».

Tout cela dans un contexte où, face à la perte de vitesse des Etats nationaux en termes de capacité d'intervention dans la sphère économique, la sécurité serait en train de devenir l'élément le plus important de légitimation des responsables politiques contemporains [Bauman, 2003 ; Christie, 2004 ; Wacquant, 2004].

À Sergipe, ce ne fut pas différent. Après un séminaire international, auquel participa le commandant de la police militaire, les responsables de la sécurité publique de l'État décidèrent en 1996 de mettre en place cette nouvelle forme de police. Pour cela, ils choisirent un quartier stigmatisé par des actes de violence importants, mais doté parallèlement d'une tradition associative et d'organisation d'actions collectives<sup>8</sup>.

Ce fut le premier d'une série de 26 quartiers où la police militaire implanta des « postes de police communautaire » jusqu'en 2005, lesquels étaient situés dans quelques quartiers parmi les plus éloignés et problématiques d'Aracaju et des autres villes de l'agglomération. En fait, ce processus ne fut pas linéaire. Après la création du premier poste de police en 1996, il y eut des changements dans l'équipe responsable de la sécurité publique qui eurent comme conséquence un arrêt des projets d'extension de la police communautaire à d'autres quartiers. Ce projet ne sera repris qu'en 2001, quand, après une crise institutionnelle de la sécurité publique de l'État – grèves des policiers, scandales de corruption, augmentation du sentiment d'insécurité de la population par la médiatisation de certains crimes, etc. – l'équipe qui avait conçu le projet de la police de proximité revint à la tête du Secrétariat de Sécurité Publique [Neves, 2005].

Quoi qu'il en soit, le fait que la nouvelle police ait été pensée comme une mesure pour les quartiers populaires réactualisait une logique de la tradition locale de politiques publiques distinctes pour les groupes sociaux les plus défavorisés.

Aracaju, une des premières villes planifiées du Brésil, a été fondée au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, au bord du fleuve Sergipe, pour devenir la capitale de l'État de Sergipe. Elle fut conçue de manière à laisser le centre-ville, qui devait abriter les pouvoirs et les administrations publics, à l'écart de la population pauvre, par le biais d'exigences particulières pour la construction de maisons dans cette partie de la ville [Freitas, 2003].

Cette caractéristique urbanistique de la ville va marquer, par la suite, les plans d'occupation de l'espace urbain, élaborés par la mairie, y compris dans des périodes de croissance accélérée de la population<sup>9</sup>. França [1999] montre comment, au cours des années 1980 et 1990, ces plans de développement urbain s'organisent dans le sens d'autoriser la vente de lotissements ou de construire des logements bon marché dans des régions non urbanisées et éloignées du centre ville ou dans les villes les plus éloignées de l'agglomération urbaine. Ce qui expliquerait le fait

8. Dans les années 1980, par exemple, plusieurs organisations de ce quartier réussirent à empêcher le fonctionnement d'une usine de ciment à cause de la pollution.

9. D'après les données du recensement, la ville d'Aracaju comptait 293 131 hab. en 1980 (338 892 hab. dans l'agglomération), 401 676 hab. en 1991 (529 429 hab. dans l'agglomération) et 505 286 hab. en 2006 (810 376 hab. dans l'agglomération).

qu'Aracaju a, parmi les communes de plus de 400 000 hab., un des indices de bidonvilles les plus bas du pays <sup>10</sup> [França, 1999, p. 54].

Ainsi, les pouvoirs publics sont parvenus à éloigner les bidonvilles du centre ville et des quartiers les plus valorisés en offrant des habitations bon marché dans la banlieue et dans des villes-satellites autour d'Aracaju (devenues de véritables cités-dortoirs) <sup>11</sup>.

Résultera de ce processus une démarcation très nette de l'espace urbain. À la différence d'autres villes brésiliennes où les quartiers des classes « favorisées » côtoient les bidonvilles et quartiers pauvres, il existe à Aracaju une séparation plus nette, car la configuration spatiale est marquée par l'éloignement entre les groupes sociaux de revenus différents.

En ce qui nous concerne, cela va permettre une segmentation spatiale des politiques de sécurité publique encore plus marquée que dans d'autres villes importantes du pays. Autrement dit, les politiques de sécurité seront envisagées de manières différentes selon le taux de personnes défavorisées de chaque quartier. Nous verrons, par la suite, comment cela interfère dans la mise en place de la police de proximité.

Les données recueillies au cours du travail de terrain mettent en évidence l'existence de trois modèles différents de mise en place de la police de proximité, chacun ayant des caractéristiques propres selon son mode de fonctionnement et sa signification politique. Ces modèles peuvent être illustrés par l'exemple de trois quartiers où l'on a essayé de mettre en place le nouveau modèle de police.

Le premier exemple est celui d'un quartier de peuplement ancien et de mauvaise réputation où l'adoption de la police de proximité a signifié des changements importants dans les formes d'action de la police, qui deviennent moins violentes et plus ouvertes aux revendications d'une partie de la population. Ici, un élément important fut le soutien que le prêtre de l'église catholique a donné à la police de proximité, favorisant ainsi la participation de la population au « Conseil Communautaire de Sécurité » <sup>12</sup> et le soutien de certains hommes politiques à la police de proximité.

Toutefois, ce processus est biaisé par le fait que les dépenses courantes du fonctionnement de la police sont payées par des contributions individuelles de membres de la population et par le fait que le conseil de sécurité est monopolisé par un *leader* charismatique, un prêtre catholique, ce qui inhibe la participation d'autres acteurs locaux. Ces deux faits auront des répercussions concrètes sur les espaces du quartier qui seront plus ou moins policés, les zones où il y a plus de contribuables étant mieux surveillées que les autres.

10. Ce qui ne signifie pas, pour autant, que les conditions urbanistiques des quartiers pauvres de la ville soient très bonnes. Au contraire, l'éloignement des principaux axes de la ville a très souvent représenté une absence presque complète de services de transports collectifs ou d'infrastructures urbaines.

11. Il s'agit des villes de Nossa Senhora do Socorro, São Cristóvão et Barra dos Coqueiros.

12. Organisme chargé de faire, au niveau local, le lien entre les demandes de la population et la police.



Le deuxième modèle est le plus répandu dans les quartiers populaires de la ville, où la police de proximité est plutôt un projet des responsables de la police pour améliorer l'image de celle-ci, mais sans inciter la participation de la population, si ce n'est par le biais du financement des coûts opérationnels de la police. Outre l'absence dans ces quartiers de la présence de la police, celle-ci continue à agir de la même manière qu'auparavant, sans aucune préoccupation d'établir des liens plus égalitaires avec la population. Dans les discours de représentants de la population et même de certains policiers « ... cette police n'a que le nom de communautaire, car dans la pratique rien n'a changé... ».

Le troisième modèle, enfin, est celui d'un bidonville de la périphérie où la population s'organise pour demander la mise en place d'un poste de police de proximité, censée résoudre les graves problèmes de sécurité du quartier. Ce qui fut intéressant à observer est que la population fit cette demande tout en s'opposant aux critères employés par les responsables de la police pour décider de la mise en place de ce type de police. La présence de certains militants d'une ONG proche des idéaux de la théologie de la libération va pousser les habitants à vouloir participer à l'organisation du travail de la police dans le quartier, sans pour autant participer au financement de celle-ci. D'une certaine manière, nous pouvons affirmer que c'est seulement dans ce dernier cas qu'il y a une participation de la population et où les politiques de sécurité publique sont mises en débat. Ainsi, par exemple, les habitants du quartier vont tenter d'associer la demande d'une police de proximité à d'autres demandes, telles l'amélioration du système de transport collectif, d'illumination publique ou des routes qui desservent le quartier.

Les responsables de la police vont s'opposer à cette stratégie argumentant que ces questions sont du ressort des politiciens et pas de la police. On observe ici une grande différence entre le modèle de police de proximité adopté à Aracaju et celui d'autres villes étrangères<sup>13</sup>, où les sollicitations pour améliorer le cadre urbain occupent une place importante de l'action des policiers. Le refus des policiers brésiliens d'appréhender le manque de services collectifs à destination de la population des quartiers pauvres comme un élément qui a des conséquences sur la sécurité publique est la preuve que celle-ci n'est pas envisagée d'un point de vue démocratique dans la société brésilienne. Du moins à Aracaju, la sécurité publique est plutôt un vecteur de reproduction des inégalités que de renforcement des droits entre les citoyens brésiliens.

Ainsi, les postes de police de proximité les moins équipés sont ceux situés dans la zone nord de l'agglomération, justement la zone la plus pauvre, tandis que les postes situés dans la zone sud, zone de revenus plus élevés, ont plus de ressources et sont dans de meilleures conditions de conservation [Souza, 2000].

Il y a même une politique qui vise à favoriser la dualité de la sécurité : dans les quartiers de classe moyenne, la priorité est donnée à la présence policière dans des

13. La police communautaire de la ville de Chicago est devenue un exemple couramment cité dans la littérature spécialisée sur le lien entre le travail de la police et la préoccupation des conditions du milieu physique et social [Donzelot, Wyvekens, 2002].

lieux visibles, moins pour dissuader les crimes que pour augmenter le sentiment de sécurité de la population de ces quartiers, celle qui, justement, est capable de faire-valoir son pouvoir dans l'espace public ; à l'opposé, dans les quartiers pauvres de la ville, les responsables de la sécurité essaient de mettre en place un modèle de police de proximité où la population locale est incitée à participer au financement des coûts de l'activité policière (l'essence des voitures de police, le loyer du commissariat, etc.), sans pour autant rendre les polices plus ouvertes aux demandes populaires.

Cette logique est au cœur même des difficultés de la société brésilienne pour résoudre les problèmes de sécurité publique qui, depuis les années 1970, sont devenus emblématiques de la faillite du modèle social adopté dans le pays.

## Conclusion

En effet, dans un contexte de démocratisation politique, où les discours sur l'égalité des droits se banalisent, l'action inégalitaire des forces de l'ordre ne peut que générer de la révolte et de l'indignation parmi les populations les plus pauvres, renforçant ainsi l'image très négative de la police dans l'ensemble de la population. Cela va favoriser l'identification de certains groupes à des pratiques illégales [Peralva, 2001], en même temps que rendre plus difficile la participation de la population à des programmes de lutte contre la violence et la criminalité. Ainsi, les problèmes de la police de proximité à Aracaju sont le reflet des problèmes qui touchent la société brésilienne dans son ensemble.

De plus, si nous ne pouvons pas affirmer que c'est la police de proximité qui crée le dualisme de la sécurité publique à Aracaju (cette dualité étant même constitutive de la vie sociale et politique du pays) elle ne correspond pas aux espoirs nourris lors de sa mise en place, c'est-à-dire, d'ouvrir la possibilité pour qu'une logique participative s'installe dans la gestion de la sécurité publique.

Ainsi, une question importante posée par l'expérience de la police de proximité à Aracaju est que la logique qui vise à privatiser l'espace social – logique courante dans les nouveaux quartiers des classes sociales à haut revenus, avec la construction de murailles et dotés des vigiles 24 h/24 h [Caldeira, 2000 ; Moura, 2006] – pénètre dans les quartiers populaires par le biais d'un discours sur la participation et la création d'une sécurité publique plus démocratique. Le danger ici est de vider de son sens une innovation institutionnelle censée démocratiser l'un des secteurs de l'État les plus résistants au contrôle de la société, à savoir les forces de l'ordre.

Cette vision dualiste de la sécurité publique part du principe que la fonction principale des politiques publiques est de répondre aux attentes de l'opinion publique, ce qui, dans le contexte brésilien, signifie répondre à ce que pensent les groupes les plus organisés et les plus influents de la vie sociale et politique. De toute évidence, l'idée d'adopter le modèle de police de proximité fut un moyen de ne pas remettre en question ce principe, offrant une possibilité d'améliorer l'image de la police sans augmenter le poids budgétaire de la sécurité publique.

D'après un des responsables de la Police Militaire interviewé – et qui a été à l'origine de l'idée de mise en place de la police communautaire dans la ville – une politique de sécurité publique rassurante pour l'opinion publique pouvait ainsi être résumée : laisser des policiers visibles dans les quartiers riches et créer des postes de police de proximité dans les quartiers pauvres.

Voilà exprimé par les mots d'un haut responsable de la sécurité publique le dilemme du pays : il n'existe pas de projets visant à résoudre les problèmes de sécurité, on essaie simplement de rassurer les gens en donnant de la visibilité publique à la police ; visibilité différenciée selon les quartiers : physique pour les riches et symbolique pour les pauvres.

De plus, en associant la police de proximité à la volonté d'obliger la population pauvre à prendre en charge sa propre sécurité (aussi bien au niveau financier qu'au niveau des actions préventives), on reproduit dans les quartiers populaires la même logique marchande que dans les quartiers des classes plus aisées, où la population paie pour sa propre sécurité (vigiles, alarmes, caméras, etc.).

Ainsi, la police de proximité à Aracaju navigue entre la privatisation de l'espace public et la logique participative. Ce qui est intéressant ici est le fait que ces deux logiques ne sont pas complètement étrangères l'une de l'autre. Par exemple, un conseil de sécurité a refusé d'envoyer des voitures de police, dont il avait payé l'essence, pour répondre à des urgences dans d'autres quartiers, car « chaque quartier doit cotiser pour avoir sa propre police de proximité », selon les termes d'un membre du Conseil Communautaire de Sécurité. Dans ce cas, la police de proximité agit dans le sens de privatiser la sécurité publique, car elle est perçue comme une sorte de sécurité privée, reproduisant un phénomène plus général dans la société d'établissement des frontières, visibles ou invisibles, entre ceux d'un quartier et les autres [Caldeira, 2000].

Ce qui nous amène à affirmer que, d'une certaine façon, la police de proximité participe au processus de segmentation urbaine et de dualité de la société, caractéristique du modèle d'organisation sociale de la société brésilienne.

Une question que l'on peut se poser est de savoir si cela est un phénomène propre au cas brésilien ou s'il est lié au modèle de police de proximité. Un des dangers que Bauman [2003] identifie dans le communautarisme, et qui peut à juste titre s'appliquer à la police de proximité, est de savoir si la valorisation de la communauté ne va pas signifier l'oubli des problèmes généraux qui touchent l'ensemble de la société. En ce qui nous concerne, la question serait de savoir s'il est possible de construire une sécurité publique qui ne soit pas un moyen de créer et de renforcer des frontières entre les groupes sociaux au sein des sociétés contemporaines.

La réponse à cette question n'est pas théorique. Elle ne peut passer que par des recherches empiriques comparées et par l'analyse des effets concrets engendrés par la mise en place de la police de proximité dans des contextes socioculturels différents. Quoique les recherches comparatives réalisées jusqu'ici témoignent de résultats ambigus, la police de proximité jouant des rôles différenciés dans des contextes

distincts [Donzelot, Mevel, Wyevekens, 2003 ; Ferret, Ocquetau, 1998], on peut avancer l'hypothèse que ces expériences naviguent entre deux extrêmes : l'un, dont le cas emblématique fut la politique dite de tolérance zéro de la ville de New York, de renforcement des positions répressives de l'État, où la participation de la population est restreinte, tournée vers les mesures répressives et cantonnée à l'évaluation *a posteriori* des mesures prises par les autorités chargées de la sécurité. L'autre modèle, plus rare, est celui qui cherche à impliquer la population directement dans le contrôle et l'organisation du travail de police, cherchant à rapprocher les policiers des habitants des quartiers, changeant ainsi les rapports traditionnels entre police et société.

De plus, ces expériences de police de proximité s'inscrivent dans le cadre d'une transformation politique importante : le déplacement des politiques sociales en faveur des politiques pénales comme moyen pour résoudre des problèmes sociaux complexes comme la sécurité publique [Wacquant, 2004 ; Christie, 2004 ; Garland, 2001], renforçant l'action et les prérogatives des organismes répressifs et de contrôle de l'ordre (les polices, les prisons, etc.), laissant ainsi émerger des processus de criminalisation et de stigmatisation des groupes sociaux les moins intégrés dans la vie sociale (les pauvres au Brésil, les immigrés en Europe et aux USA, etc.).

On comprend bien pourquoi les débats concernant la police de proximité vont au-delà des aspects organisationnels de la police, se constituant en questions politiques. Il est question ici des rapports entre l'État et la société, entre les responsables politiques et les citoyens. La police de type communautaire relève d'une tendance de re-légitimation de la politique par la proximité et, dans certains cas, par le renfort des liens communautaires entre les citoyens [Donzelot, Wyvekens, 2002]. Mais elle relève aussi d'une volonté politique de donner un traitement policier et pénal à des problèmes qui vont au-delà du champ d'action de la police et des autres organismes de contrôle social.

C'est peut-être cette tension qui explique les résultats mitigés de la police de proximité à Aracaju et dans d'autres villes de par le monde...

## BIBLIOGRAPHIE

- BAUMAN Z. [2003], *Comunidade : a busca por segurança no mundo atual*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed.
- BAYLEY D.H. [2002], *Padrões de Policiamento*, São Paulo, EDUSP.
- BAYLEY D.H., SKOLNICK J.H. [2002], *Nova Polícia : Inovações nas Polícias de Seis Cidades Norte-Americanas*, São Paulo, Edusp.
- BELLI B. [2004], *Tolerância zero e democracia no Brasil : visões da segurança pública na década de 90*, São Paulo, Perspectiva.
- CALDEIRA T.P.R. [2000], *Cidade de muros : crime, segregação e cidadania em São Paulo*, São Paulo, Editora 34/Edusp.

- CANO I., SANTOS N. [2001], *Violência Letal, Renda e Desigualdade Social no Brasil*, Rio de Janeiro, 7 Letras.
- CHRISTIE N. [2004], *A suitable amount of crime*, London, Routledge.
- CRAWFORD A. [2001], « Vers une reconfiguration des pouvoirs ? – Le niveau local et les perspectives de la gouvernance », *Déviance et Société*, vol. 25, n° 1, p. 3-32.
- DOIMO A.M. [1995], *A vez e a voz do popular : movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*, Relume Dumará/ANPOCS.
- DONZELOT J., MEVEL C., WYVEKENS A. [2003], *Faire Société : La Politique de la Ville aux États-Unis et en France*, Paris, Le Seuil.
- DONZELOT J., WYVEKENS A. [2002], « Community policing et restauration du lien social. Politiques locales de sécurité aux États-Unis et en France », *Les Cahiers de la sécurité intérieure – Dynamiques locales*, vol. 50, 4<sup>e</sup> trim., p. 43-72.
- ELIAS N. [2003], *La dynamique de l'occident*, Paris, Pocket.
- ETZIONI A. [1993], *The Spirit of Community – rights, responsibilities, and the communitarian agenda*, New York, Crow Publixhers Inc.
- FERRET J., OCQUETEAU F. (dir.) [1998], *Évaluer la police de proximité ? Problèmes, concepts, méthodes*, Paris, IHESI.
- FRAÇA V.L.A. [1999], *Aracaju : Estado e Metropolização*, Aracaju, EDUFS.
- FREITAS B.S.G. [2003], « Ocupação periférica do Quadrado de Pirro : Aribé (1901-1931) », *Revista de Aracaju*, p. 15-34.
- GARLAND D. [2001], *The Culture of Control. Crime and social order in the contemporary society*, Oxford, Oxford Press.
- GOLDSTEIN H. [1977], *Policing a free society*, Cambridge, Ballinger.
- GREENHALGH L.E. [1994], « Segurança Pública e Ideologia de Segurança Nacional », in *Fragmentos para uma introdução crítica à retórica da segurança pública*, 19, novembre, p. 11-15.
- HAHNER J.E. [1993], *Pobreza e política. Os pobres urbanos no Brasil, 1870-1920*, Brasília, Edunb.
- HOBBS T. [2000], *Léviathan : ou matière, forme et puissance de l'État chrétien et civil*, Paris, Gallimard.
- MOURA C.P. [2006], *A Fortificação preventiva e a urbanidade com perigo*, Brasília, UnB, Série Antropologia n. 407.
- MOUFFE C. [1996], *O Regresso do Político*, Lisboa, Gradiva.
- NEVES P.S.C. [2002], « Direitos Humanos e Cidadania Simbólica no Brasil », in : Rubens Pinto Lyra (dir.), *Direitos Humanos : Os Desafios do Século XX. Uma Abordagem Interdisciplinar*, Brasília, Brasília Jurídica.
- NEVES P.S.C. [2005], « Qual Polícia para Qual Sociedade ? O policiamento comunitário em Sergipe », *Caderno CRH*, vol. 18, n° 45, set-dez, p. 447-459.
- PASSOS Gleise da Rocha [2005], *Vinho Velho em Garrafas Novas ? Dilemas e Implicações do Policiamento Comunitário num bairro de Aracaju-Se, Aracaju*, mémoire de maîtrise, Universidade Federal de Sergipe.
- PERALVA A. [2001], *Violence et Démocratie : le Paradoxe Brésilien*, Paris, Balland.
- PHARR S.J., PUTNAM R.D. (dir.) [2000], *Disaffected Democracies. What's troubling the trilateral countries ?*, Princeton, Princeton University Press.
- POCHMANN M. [2002], « Violência e emigração internacional na juventude », *Ciência e Cultura*, vol. 54, n° 1, juillet-septembre, p. 39-43.
- RANCIÈRE J. [1995], *La mésentente : politique et philosophie*, Paris, Galilée.
- SADER E. [1988], *Quando Novos Personagens Entraram em Cena*, São Paulo, Paz e Terra.
- SKOLNICK J.H., BAYLEY D.H. [2002], *Policiamento Comunitário*, São Paulo, EDUSP.

SOUZA A.M.S. [2000], *Gestão estratégica do policiamento comunitário : o caso dos PAC's na cidade de Aracaju*, mémoire de maîtrise, Aracaju, Universidade Federal de Sergipe.

WACQUANT L. [2003], « Des contes sécuritaires venus d'Amérique », *Manière de voir 71-Obsessions Sécuritaires*, oct.-nov., p. 10-15.

WACQUANT L. [2004], *Punir les Pauvres. Le Nouveau Gouvernement de l'Insécurité Social*, Marseille, Agone.

WEBER M. [1997], *Économie et Société*, Paris, Pocket.