

# **La pacification des favelas Les Unités de police pacificatrice : panorama, dilemmes, perspectives**

ANDRÉ RODRIGUES<sup>1</sup>

## **Introduction**

Les Unités de police pacificatrice (UPP) occupent une position centrale dans le débat sur la sécurité publique à Rio de Janeiro, depuis l'implantation de la première Unité dans la favela Santa Marta, dans la Zone Sud de la ville [quartier bourgeois], en 2008.

Ces Unités proposent une occupation et une reprise du contrôle des territoires auparavant contrôlés par la criminalité et veulent s'éloigner d'une logique fondée sur la confrontation, l'arrestation des trafiquants et les descentes policières (« invasion »), pour se rapprocher du modèle de la police de proximité.

Lors de l'implantation de l'UPP dans la favela du Complexo do Alemão, une des plus violentes de Rio, plusieurs chaînes de télévision ont interrompu leurs programmes pour diffuser en direct les images des policiers hissant les drapeaux du Brésil et de l'état de Rio de Janeiro – un symbole très fort.

Il y a actuellement 36 UPP installées à Rio de Janeiro, qui mobilisent plus de 9 000 policiers.

<sup>1</sup> Chercheur à l'ISER et coordinateur d'un rapport de référence sur les UPP, *Unidades de Polícia Pacificadora, Debates e Reflexões*, Coord. André Rodrigues, ISER, 2012.

Le gouvernement de Rio de Janeiro a cherché à présenter les UPP comme élément nécessaire pour tourner la page et améliorer la sécurité publique. Si d'un côté cette rhétorique a garanti aux UPP un soutien public et une certaine stabilité politique, elle a par ailleurs empêché une réelle évaluation critique et une éventuelle amélioration du projet avant son expansion dans d'autres régions de la ville.

Avant de s'attarder sur la question des UPP, revenons sur la présence de la police dans les favelas du Brésil.

### **Historique de la présence policière dans les favelas du Brésil**

Les pratiques policières dans les favelas et les quartiers populaires brésiliens, liées à un modèle répressif de sécurité publique, se caractérisent par une imprévisibilité, une irrationalité dans l'action, et l'emploi arbitraire et excessif de la force.

Ce modèle répressif se fonde sur l'idée que l'emploi de la force est la seule réponse possible au problème de la violence au Brésil. Les gouvernements et la société brésilienne ont toujours fait face au problème de la violence de cette manière, même après le rétablissement de la démocratie et la promulgation de la Constitution en 1988.

La police brésilienne a toujours préféré les descentes policières (« invasion ») comme système d'intervention. Profitant de l'élément de surprise, ces invasions ont pour objectif d'appréhender les criminels dans une situation de vulnérabilité ou d'intervenir dans des situations de conflit en cours. Mais pour les habitants de ces régions assujetties aux opérations policières, souvent simples travailleurs, les invasions renforcent le sentiment d'imprévisibilité : ils peuvent se retrouver à tout moment dans une situation de risque réel et imminent.

Autre conséquence de ces descentes policières : l'irrationalité. Ces invasions, retransmises en direct par les médias, s'appuient souvent sur la nécessité d'effectuer des arrestations, de saisir des armes et de la drogue, d'intervenir dans une situation de conflit entre bandes rivales, etc. Cependant, les résultats de ces interventions ne sont jamais rendus publics, et seuls les chiffres des victimes, des suspects arrêtés ou des armes confisquées sont révélés. La société ignore le coût de ces actions, leur impact sur la réduction de la criminalité et, plus important, leur

efficacité en termes de sécurité pour les habitants de ces quartiers.

La lutte armée devient routinière, la police n'est qu'une machine répressive et violente. « Tuer et mourir » sont les deux axes du discours qui oriente l'action policière<sup>1</sup>. Ainsi, l'*ethos* guerrier – qui est aussi à la base de l'implication des jeunes dans le narcotrafic – opère comme symbole dans l'imaginaire et la culture professionnelle de la police brésilienne.

Cette situation débouche sur un jeu métonymique pervers : le criminel armé impliqué dans le trafic de drogues devient la métonymie de l'habitant de la favela, et le policier violent et arbitraire devient la métonymie d'un État inégal et injuste. Voici l'une des principales impasses de la sécurité publique au Brésil : le policier et l'habitant de la favela se considèrent comme deux ennemis.

Nous savons pourtant que seule une minorité des jeunes de la favela est impliquée dans le trafic de drogues. Nous savons aussi que la présence de l'État dans les favelas ne se limite pas seulement à celle de la police – ce serait sans compter les écoles, crèches, centres de santé et d'assistance sociale, etc.

Dans ce contexte, les favelas sont toujours décrites par l'opinion publique et les médias comme des lieux dangereux, constituant une menace pour les villes. *Favelados* et policiers sont stigmatisés – ce n'est donc pas un hasard si, au Brésil, les jeunes Noirs habitant dans les favelas ou les périphéries sont les principales victimes de la violence létale ou s'ils forment la majorité de la population carcérale. Ce n'est pas un hasard non plus si ce profil domine dans les équipes policières.

La prévisibilité, la rationalité et le contrôle de la violence sont théoriquement des prérogatives des institutions démocratiques. Nous comprenons donc bien la perversité de ce modèle de police pour la consolidation de la démocratie brésilienne et surtout pour les conditions de vie des habitants des favelas.

1 C'est aussi le nom du livre d'une légende de la police militaire, *Matar ou morrer*, Conte Lopes, ed. Independante, 1994. Il y relate ses faits de « bravoure » lorsqu'il travaillait à la PM de São Paulo. (Note de P. A.)

### **Les UPP : la fin des modèles traditionnels d'action policière**

Deux aspects permettent de distinguer les UPP des précédents modèles policiers adoptés dans les favelas de Rio de Janeiro : l'idée d'une occupation permanente, sans aucune prévision de fin, et le choix de confisquer les armes plutôt que d'éradiquer le trafic de drogues.

Le modèle policier traditionnel donne la priorité à l'intervention dans des situations de violence armée (par exemple, des conflits entre factions rivales pour le contrôle d'une région). Une fois ces situations de violence sous contrôle, les forces policières se retirent... et les trafiquants retrouvent leur domination. Les UPP, au contraire, proposent une occupation permanente afin que l'État ait un contrôle territorial sur les favelas. Le postulat des UPP est donc d'entrer dans la favela sans date de sortie prévue.

Deuxièmement, la reprise du contrôle territorial a pour objectif principal la séquestration du pouvoir armé des trafiquants et non pas l'éradication du trafic de drogues à l'intérieur des favelas occupées.

En 2010, les médias ont révélé, photos à l'appui, que le trafic de drogues continuait à la Cité de Dieu, favela pourtant « pacifiée » depuis 2008. « La favela de la Cité de Dieu compte plus de 100 000 habitants (...) Il est impossible de contrôler chaque point d'entrée et de sortie. En outre, c'est une favela qui a vécu plus de 40 ans sous la domination des narcotrafiquants » a répondu le secrétaire à la Sécurité publique de Rio de Janeiro<sup>1</sup>. Il explique ainsi ce changement de priorités : « Nous n'avons pas la prétention de vouloir en finir avec le narcotrafic d'un jour à l'autre. Mais nous voulons rompre avec le modèle de territoire contrôlé par les trafiquants armés<sup>2</sup> ». En conséquence, il y a finalement eu très peu de conflits entre policiers et trafiquants au moment de l'implantation des UPP.

Les policiers choisis pour faire partie des UPP doivent avoir reçu une formation spécifique sur l'action policière de proximité. Ce sont souvent des jeunes recrues, qui n'auront donc pas les « vices » des policiers ayant plus d'expérience. Les UPP sont installées dans des locaux

1 Journal *O Globo*, Rio de Janeiro, 02/07/2010.

2 José Mariano Beltrame, *The Guardian*, Londres, 12/04/2010

existants, propriété du gouvernement, ou dans des conteneurs placés à des endroits stratégiques de la favela occupée. Dans d'autres cas comme dans la favela du Batan, le siège de l'UPP se trouve symboliquement dans une maison auparavant occupée par des narcotrafiquants, puis par des miliciens.

Les UPP bénéficiaient largement du soutien des médias et devinrent très rapidement, pour le pouvoir public de l'état de Rio, la pierre angulaire de la politique de sécurité publique<sup>1</sup>. Leur succès fut tel qu'en 2010 la candidate à la présidence Dilma Rousseff déclara vouloir implanter le concept des UPP dans d'autres états du Brésil.

Le modèle des UPP a suscité l'intérêt des responsables et des experts en sécurité publique de Rio de Janeiro car il a interrompu le cercle vicieux de reproduction de la violence dans les favelas. Il est, à ce jour, une des seules alternatives aux modèles traditionnels d'action policière basés sur le conflit, qui n'ont fait que consolider les dynamiques ségrégationnistes et ont largement montré leur inefficacité.

### **Objectifs des UPP**

Le décret<sup>2</sup> régulant les UPP affirme leurs objectifs :

- consolider le contrôle de l'État dans des communautés sous influence du pouvoir criminel armé ;
- rendre à la population locale la paix et la tranquillité publique, qui sont nécessaires à l'exercice de la citoyenneté et au plein développement social et économique.

En liant la tranquillité au développement économique et social, le deuxième point établit un horizon ambitieux. Sur le site officiel des UPP, le gouvernement en spécifie les caractéristiques fondamentales :

#### CONCEPT UPP : LA POLICE DE LA PAIX

*L'Unité de police pacificatrice est un nouveau modèle de sécurité publique et d'action policière qui promeut la proximité entre la population et la police,*

1 2010 constitue l'année de consolidation et d'expansion pour les UPP. Entre la fin 2008 et la fin 2009, cinq UPP furent implantées; en 2010, huit UPP; en 2011, cinq UPP.

2 Décret n° 42.787, parágrafo 2° do artigo 1° du gouvernement de l'état de Rio de Janeiro.

*en renforçant également les politiques sociales dans les communautés. En récupérant des territoires occupés par des trafiquants et des milices, les UPP apportent la paix aux communautés (...)*

*Les UPP représentent une "arme" importante du gouvernement de l'état de Rio de Janeiro et du secrétariat de la Sécurité pour récupérer les territoires dominés par le trafic de drogues et permettre l'inclusion sociale des secteurs les plus pauvres de la population. Aujourd'hui, autour de 280 000 personnes bénéficient des UPP.*

*Les UPP suivent les principes de la police communautaire, un concept basé sur une alliance entre la population et les institutions du domaine de la sécurité publique. Le gouvernement de Rio investit actuellement 15 millions de réais dans l'Académie de police afin que, d'ici à 2016, 60 000 policiers soient formés<sup>1</sup>.*

Une campagne institutionnelle, diffusée à la télévision au moment de l'implantation des UPP, montrait une voiture de police dans une favela. Lorsque la voiture se garait, la porte s'ouvrait pour faire sortir des médecins, des ingénieurs, des professeurs, etc. Le message commercial était clair : la sécurité est la porte d'accès à la citoyenneté.

Bien qu'elle affirme une logique de paix, la définition de l'UPP reprend certaines métaphores de la guerre (« une arme »). Les deux définitions sont assez vagues et l'utilisation de termes comme « paix » et « pacification » ne sont pas assez précis pour décrire un ensemble d'actions qui se veut le nouveau modèle de police et de sécurité publique. Le gouvernement communique autour de termes comme « liberté », « bonheur », « rêve », « nouvelle époque pour les favelas<sup>2</sup> ».

L'absence d'un programme avec des définitions et des objectifs clairs tend à nous faire penser que les UPP ne sont ni un programme d'action policière, ni un programme de sécurité publique. Elles sont plutôt un ensemble d'expériences d'actions policières, à discuter dans le cadre d'une réflexion sur la sécurité publique, la démocratie et la ville.

1 Site Internet des UPP.

2 Publicités du gouvernement de l'état de Rio de Janeiro, visibles sur Youtube.

Si l'objectif est la consolidation de pratiques policières qui respectent les valeurs démocratiques, il est clair qu'une occupation policière permanente est, a priori, un problème. Cela dit, la particularité de la ville de Rio, où des groupes armés criminels contrôlent la vie d'une partie de la population, ne nous permet pas d'avoir ces a priori.

### **L'avenir : dilemme et perspectives autour des UPP**

En termes de prévisibilité, de rationalité et de contrôle de la violence armée, les UPP ont atteint leurs objectifs.

L'occupation permanente, n'ayant pas comme priorité le conflit et la répression du trafic de drogues, a permis de briser le cercle vicieux : descente policière/conflit violent/retrait. L'implantation des UPP a dans la plupart des cas interrompu, ou au moins réduit drastiquement, les conflits armés.

Pourtant, la présence permanente de la police militaire dans les quartiers occupés pose d'autres problèmes.

Premièrement, la violence policière est encore dans toutes les mémoires. Une action policière de proximité exige une coopération entre la police et les habitants, mais les obstacles sont nombreux.

Deuxièmement, le programme des activités policières des UPP reste indéfini, cinq ans après l'inauguration de la première Unité.

Malgré l'existence d'un Commandement de police pacificatrice, qui centralise et uniformise la gestion, les activités changent beaucoup selon l'UPP et même à l'intérieur d'une même Unité.

C'est par exemple dans une Unité dirigée par un officier formé par le BOPE<sup>1</sup> qu'a disparu Amarildo, ce travailleur dont le corps n'a jamais été retrouvé<sup>2</sup>. Cela n'est pas une surprise : la torture et l'utilisation excessive de la violence font partie de l'*ethos* policier du BOPE. Ce type de faits divers sordide fragilise d'autant plus les relations déjà méfiantes entre policiers et habitants des favelas.

1 Bataillon d'opérations spéciales de la police de Rio.

2 En juillet 2013, Amarildo, travailleur de la Rocinha, est arrêté pour un banal contrôle de papiers. Il est emmené au poste de l'UPP. Il n'a plus jamais été revu, et son cadavre a disparu. De nombreux indices accusent les policiers de cette UPP. L'affaire Amarildo est devenue le symbole des violences arbitraires policières.

Le discours d'un nouveau modèle de police est donc constamment remis en question par des pratiques policières inspirées du vieux modèle.

Troisièmement, les policiers militaires de Rio de Janeiro reçoivent une formation basée sur l'*ethos* du conflit et non pas sur les nouveaux horizons de la logique de la police de proximité.

Quatrièmement, la répartition des UPP est questionnable. De nombreux quartiers de la région ouest de Rio (Baixada Fluminense), où les taux d'homicides sont très élevés, ont jusqu'ici été exclus du plan d'implantation des UPP. Les UPP se sont plutôt concentrées dans les quartiers bourgeois de la ville, confirmant l'idée que la priorité est davantage la création d'une ceinture de sécurité protégeant les zones riches que la réduction de la violence létale en général.

### **Conclusion**

Après cinq ans d'implantation des UPP, le bilan est certes positif sur certains aspects, mais les horizons sont incertains.

Pour garantir le futur des UPP, quatre étapes nous paraissent nécessaires :

- la structuration des mécanismes de contrôle externe et d'intervention de la société civile, afin d'encadrer les UPP dans un modèle plus conforme aux institutions démocratiques ;
- l'élaboration de missions d'action policière bien définies, où l'utilisation de la force est toujours contrôlé ;
- l'insertion des UPP dans un plan plus vaste de sécurité publique et de prévention de la violence, qui puisse engendrer de vrais changements ;
- la consolidation des UPP au sein même de la police militaire de Rio de Janeiro, en tant que nouvelle forme d'action policière et point de départ pour la création d'une éthique professionnelle qui se substitue à la logique du conflit et à l'utilisation excessive de la force.

Retrouvez la bibliographie complète de cet article sur le site [www. anacaona. fr](http://www.anacaona.fr), rubrique Je suis favela.

En savoir plus sur la logique de répression policière pré-UPP : voir *Troupe d'élite 2*, éditions Anacaona, 2012.