

Au Mexique, la périlleuse réforme d'une police municipale mal née

Arnaud Exbalin

► **To cite this version:**

Arnaud Exbalin. Au Mexique, la périlleuse réforme d'une police municipale mal née. *The Conversation*, The Conversation France, 2016. hal-01471826

HAL Id: hal-01471826

<https://hal-univ-paris10.archives-ouvertes.fr/hal-01471826>

Submitted on 4 Jun 2019

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.

Mexique : la réforme de la police municipale, une longue histoire

Arnaud Exbalin

La police mexicaine est sortie de la rubrique des faits divers où elle est habituellement cantonnée pour occuper les pages principales des [grands quotidiens nationaux](#). Le mot d'ordre: réformer le *mando único*, le commandement policier unique. Cette réforme, actuellement débattue au Congrès, implique la révision de sept articles de la constitution de 1917. Son but ? Supprimer les pouvoirs de police des municipalités au profit des gouverneurs des États. Près de 1 800 corps de police municipaux seraient ainsi dissous au profit de la création de 32 unités de police correspondant aux 32 États formant la République des États-Unis du Mexique. Cette réforme viserait également à court-circuiter l'infiltration des polices municipales par les narcotrafiquants.

Supprimer les policiers municipaux recouvre des enjeux fondamentaux puisque cela suppose d'abandonner le modèle d'une police de proximité et de remettre en cause les prérogatives municipales en matière de maintien de l'ordre. Le contrôle de la police doit-il dépendre de l'échelon municipal ou d'une autorité supérieure ? La question se posait déjà dans les premiers temps de la colonisation du Mexique par la Couronne espagnole, les municipalités ayant joué un rôle fondateur dans l'administration des espaces urbains. Le présent article vise à replacer cette réforme dans des contextes à l'épaisseur variable, du contemporain à la longue durée, cette dernière temporalité étant rarement prise en compte par l'analyse politique et, plus généralement, dans les enquêtes en sciences sociales.

Vers une disparition des polices municipales ?

Évoqué une première fois par le président en 2010 puis rappelé à chaque événement tragique impliquant des policiers sans jamais être mis en œuvre, la réforme du *mando único* est présentée par les politologues dans le cadre des violences consécutives à la « guerre » que le précédent président du Mexique, Felipe Calderón, avait livré aux cartels de drogue à partir de 2006 sous l'impulsion des États-Unis. La réforme actuelle vient quant à elle répondre à la [disparition, survenue le 26 septembre 2014 à Iguala](#) dans l'État de Guerrero, l'un des plus pauvres du Mexique, de 43 professeurs stagiaires, enlevés et sans doute tués par le cartel des Guerreros Unidos avec la complicité de la police municipale et d'élus locaux.

Parmi les mesures proposées par le président Enrique Peña Nieto afin de lutter contre ce que la population appelle un « narcogouvernement », celle visant à supprimer les polices municipales considérées comme trop proches des populations et donc trop sensibles à la prévarication. Les [médias indépendants](#) ne manquent pas de souligner les failles d'une telle réforme que l'on peut synthétiser en trois séries d'arguments.

Premièrement, les polices municipales ne constituent pas l'unique échelon défectueux du système policier. Malgré les vagues récentes d'épurations, les autres niveaux, régionaux et fédéraux, sont également infiltrés par les bandes criminelles. Ces polices souffrent en effet des mêmes maux que les polices municipales tant en termes de formation que de conditions de travail. Dans l'Etat de Veracruz, particulièrement touché par les violences criminelles et les assassinats politiques, un policier étatique touchait environ 3 000 pesos (150 euros) soit moins qu'un salaire de serveur dans un petit restaurant. La corruption ou la collusion avec les milieux criminels n'est pas un problème qui se joue uniquement à l'échelle locale, la plus visible pour les citoyens, mais un phénomène transversal qui toucherait l'intégralité des pouvoirs régaliens.

Deuxièmement, la réforme du *mando único* n'irait pas suffisamment loin puisqu'elle ne tient pour l'essentiel qu'à un « test de confiance », en l'occurrence un test psychologique et sanguin et une évaluation du patrimoine, tous ces contrôles s'effectuant sous détecteur de mensonges... Même l'évaluation du patrimoine ne permet pas de mesurer le niveau d'enrichissement d'un fonctionnaire de police. Les enquêtes menées par les journalistes indépendants démontrent en effet que les agents patrouillant dans les espaces publics sont incités par leur hiérarchie à percevoir sur les populations d'importantes sommes dont seule une petite proportion leur revient effectivement, la part la plus importante servant à alimenter les différents échelons supérieurs du commandement policier. C'est ce qui avait permis au chef de la police municipale d'Iguala de percevoir près de 600 000 pesos par mois.

Enfin, concentrer les pouvoirs de police entre les mains d'un commandement unique reviendrait à accorder de trop grands pouvoirs aux gouverneurs des Etats qui pourraient utiliser ces forces à des fins clientélistes dont l'histoire regorge d'exemples. Certes, la pluralité des corps et des échelons de police pourrait toutefois être un atout dans le cadre d'une collaboration, voire une garantie contre les abus de pouvoir commis par tel officier de police. Mais la police régionale au service personnel du gouverneur servirait surtout à réprimer les contestations politiques et syndicales au détriment des exigences du service public et ne serait en rien un frein à la résolution des crimes et des délits.

Les apports de la longue durée

Les quelques études menées par les anthropologues et les historiens convergent vers le paradoxe suivant. A l'image des mouches de la police parisienne de l'époque moderne ou encore des policiers new-yorkais au XIX^e siècle, police et criminalité ne peuvent être dissociées, elles relèvent des mêmes logiques et parfois se confondent dans une étonnante superposition. D'une part, la police recrute dans les mêmes milieux que les groupes criminels ; d'autre part, elle partage avec les gangsters une culture commune fondée sur un ethos de la virilité, un culte de l'opacité, des pratiques de parrainage et d'abus d'autorité. Ce faisant, la dichotomie légal/illégal n'est pas opérante pour penser les pratiques policières au Mexique. Bien que son analyse ne reconstitue pas le processus par lequel cette culture s'est construite, l'anthropologue [María Eugenia Suárez de Garay](#) montre bien que la décomposition

de la police ne serait pas le produit d'une défaillance ou d'un effondrement de l'Etat – comme cela a pu être le cas dans les démocraties populaires d'Europe de l'Est – mais d'une culture et de valeurs policières diffusées à l'intérieur de la hiérarchie et opposées aux exigences du service public et de l'Etat de droit. Dans cette perspective, les pratiques policières doivent donc être analysées en termes culturels et historiques.

La réforme actuelle du *mando único* qui prétend remettre en cause cet échelon de la gouvernance policière doit certes être replacée dans un contexte contemporain qui irait du Porfiriato (régime autoritaire de Porfirio Díaz de 1876 à 1911) aux événements récents d'Iguala mais plus globalement, elle doit être pensée en amont et en dehors d'un cadre strictement national puisque les réformes de police initiées à la fin de l'époque coloniale, dès 1760, étaient de nature impériale.

Spécialiste de la criminalité au XX^e siècle, l'historien [Pablo Picatto](#) fait notamment remonter le dévoiement des pratiques policières à des fins criminelles à la fin du XIX^e siècle, lorsque la police en uniforme est créée à Mexico sous le Porfiriato. Le passage d'une police dite « d'ancien régime », synonyme de civilisation et de bon gouvernement urbain, à une « police moderne » incarnée par des agents territorialisés en uniforme, dotés d'un règlement et exerçant sur une juridiction est donc antérieure à l'indépendance du Mexique. D'où la nécessité d'explorer la genèse de ces transformations à la fin de la période coloniale, en particulier dans le dernier tiers du XVIII^e siècle, lorsque la Couronne espagnole tenta de remettre en cause les privilèges accordés initialement aux pouvoirs locaux, et notamment aux municipalités. Or cet ensemble de privilèges formait un « pacte » entre la Castille et des territoires d'outre-mer. Dans cette configuration, les corps chargés d'assurer l'ordre y étaient sans doute plus nombreux et plus fragmentés qu'ailleurs dans les capitales européennes au même moment. Lorsque, sous la pression et l'injonction de Madrid, de nouveaux corps de police municipale ont été créés à Mexico, ils sont sous l'autorité du vice-roi, premier représentant du monarque espagnol dans ses territoires ultramarins. Or, ces auxiliaires de police n'ont pas bénéficié des mêmes droits que ceux institués en Espagne au même moment. Créés en 1782 à la suite d'une réforme du maillage administratif de la ville, les [alcaldes de barrio](#) ne sont pas des fonctionnaires de police à proprement parler ; ce sont plutôt des juges de paix établis sur le même modèle que la nouvelle police madrilène instituée en 1768. Leur titre n'est qu'une charge honorifique qui en l'occurrence ne donne lieu à aucune rémunération régulière. A la différence de Madrid où les *alcaldes de barrio* sont élus parmi la population d'un quartier par les bourgeois – et donc investis d'une forte légitimité – et où ils disposent d'une immunité judiciaire, à Mexico ils sont nommés par les juges du tribunal royal et confirmés dans leur charge par le vice-roi. S'ils disposent d'un règlement, d'un uniforme, d'un bâton de justice et de larges pouvoirs de police, ils n'ont pas d'immunité comme à Madrid. Dans la pratique, les sujets désignés les plus « honorables » (comprendre « espagnols ») ont cherché par tous les moyens à échapper à cette charge harassante et peu valorisante et, de fait, l'*alcaldia de barrio* est retombée sur des sujets peu familiers des tâches administratives et économiquement peu solvables. Obligés de combiner leur charge policière avec leur métier, ils exécutent leur charge à temps perdu. Surtout, leur profil dénote leur

appartenance aux mondes métis et ils ont à souffrir insultes et quolibets liés à leur couleur de peau. Enfin, la seule rémunération à laquelle ils pouvaient prétendre était la perception du tiers des amendes imposées aux contrevenants aux règlements urbains. Mais nous n'avons jamais retrouvé la trace de cette comptabilité municipale. Nous supputons même que ces documents n'existent pas. Les archives de la pratique (rondes, archives judiciaires) témoignent au contraire d'autres pratiques de résolution des petits délits quotidiens. Les *alcaldes de barrio* ont en effet systématiquement cherché à se rémunérer de manière illégale directement sur les populations sans en référer aux tribunaux : gratifications indues, chantages, bakchichs, violences exercées sur les plus faibles, etc.

Bien entendu, entre la fin du XVIII^e siècle et le temps présent, deux siècles se sont écoulés et ont très certainement contribué à sédimenter, modifier voire exacerber ces pratiques. Cet article ne vise pas à établir des raccourcis réducteurs, ni à verser dans une naïve morale de l'histoire mais l'enquête historique, menée notamment dans les eaux troubles et profondes de l'histoire coloniale, pourrait venir contribuer utilement au débat engagé par les sciences sociales sur la police au Mexique.