

Les noves tendències de les polítiques urbanes de seguretat a França. Una visió crítica de la governació local de la delinqüència

JÉRÔME FERRET

Cap de Recerca de l'Institut d'Estudis Superiors
de Seguretat Interior (IHESI), París

117

1. UN NOU MARC DE PENSAMENT DE LES POLÍTIQUES DE SEGURETAT URBANA: LA GOVERNACIÓ LOCAL

L'anàlisi dels fenòmens de direcció de les accions col·lectives no sembla que resisteixi el nou paradigma de la *governació*. Aquesta teoria de la dispersió dels centres de decisió, heretada dels corrents de pensament economicistes i internacionalistes, s'ha interessat progressivament en els afers locals, en els afers infra-nacionals, per a intentar repensar les relacions entre governants i governats en el marc de la complexitat creixent dels modes de decisió, i implica nous estils de producció de polítiques públiques.¹

La seguretat ha quedat una mica al marge d'aquest moviment d'anàlisi de la formalització contractual de les polítiques públiques i de l'establiment de marcs de col·laboració locals en les democràcies occidentals. Les noves lectures criminològiques (entre elles, la d'Adam Crawford)² ens donen, doncs, l'ocasió d'iniciar un primer debat sobre les condicions de comprensió de les polítiques de seguretat mitjançant el concepte de *governació*.

Governació, governabilitat de la delinqüència, acció pública de seguretat, negociació en les polítiques de seguretat: de què parlem exactament?

De manera general, els teòrics de la governació parteixen de la constatació

1. Per conèixer-ne els desenvolupaments més recents, vegeu Esping-Andersen, G. *Welfare States in Transition, National Adaptations in Global Economies* [Els estats del benestar en transició, adaptacions nacionals en les economies globals], Sage Publications, Londres, 1997; Smouts, M.C. (dir.). «La coopération internationale: de la coexistence à la gouvernance mondiale» [«La cooperació internacional: de la coexistència a la governació mundial»], a Smouts, M.C. (dir.). *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories* [Les noves relacions internacionals. Pràctiques i teories], París, PFNSP, 1998.

2. CRAWFORD, A. *The local governance of crime. Appeals to Community and Partnerships* [La governació local de la delinqüència. Apel·lacions a la Comunitat i a la col·laboració], Clarendon Press, Oxford, 1997.

d'una crisi del model estatista i experimenten la necessitat de reconceptualitzar les noves formes de govern que es construeixen empíricament.³ El concepte de governació indueix una transformació més o menys profunda de la manera de governar la cosa pública.⁴ Conté la idea de complicació i fragmentació de l'acció pública, de multiplicació del nombre d'actors. Els recursos polítics per si sols no són suficients per a governar i, en aquest sentit, figura la hipòtesi d'un Estat que ja no apareix com a garante de l'interès general. Per tant, cal fer l'esforç de mirar més enllà d'aquesta autoritat reguladora central i veure-hi el pas d'una forma d'organització jeràrquica a una forma d'organització policèntrica. Cap actor no té, per si sol, els recursos per conduir tot sol una política. Hi hauria llavors un trastocament de la frontera entre el públic i el privat, fins i tot en els sistemes de producció de la seguretat.⁵

1.1 L'aparició i la construcció d'una governació local de la delinqüència

El primer exercici metodològic ha de consistir, per tant, en una voluntat de reconciliació amb el llarg termini i la interdisciplinarietat en la comprensió dels fenòmens criminals i de trencament amb un hiperempirisme en el qual semblen trobar-se engabiats els sociòlegs i els criminòlegs. Així doncs, cal esforçar-se per aprofundir i analitzar els discursos criminalistes i pràctics actuals que cristal·litzen al voltant de les nocions de comunitat, prevenció, col·laboració. Es tracta, a més, d'afrontar les estratègies governamentals, els seus orígens i la seva aplicació contradictòria en les pràctiques quotidianes.

3. Des del 1981, Pierre Rosanvallon formula tres hipòtesis: la necessitat de renovar les anàlisis clàssiques, massa estretament econòmiques, en favor de la crisi d'un sistema determinat de relacions socials. Simultàniament, la qüestió és saber si l'Estat benefactor, com a forma social i política, pot continuar sent l'únic suport dels progressos socials. Subratllava el sorgiment d'un nou mètode de govern. L'espai postsocialdemòcrata es fonamenta en la reducció del paper del model keynesià i en la combinació amb els modes de regulació autogestionària i introsocial. Es tracta d'una redefinició. Es tracta d'una redefinició del compromís social (*La crise de l'État-providence* [La crisi de l'Estat benefactor], París, Point-seuil, 1981 (1990), p. 130/138). Des d'un punt de vista sociopolític, Jean Leca demostra que les formes de govern experimenten modificacions de tres tipus: macro (Estat), meso (descentralització) i micro (administració). En aquestes condicions, les formes de govern que tenen més possibilitats de reeixir són la comitologia, la programació, la regulació i l'avaluació, tot i que aquestes no faran desaparèixer les formes més tradicionals. Vegeu Leca, Jean, *La gouvernance de la France sous la cinquième République, une perspective de sociologie comparative* [La governació de França sota la Cinquena República, una perspectiva de sociologia comparativa]; Mény, Yves; Muller, Pierre; Quermonne, Jean-Louis, *Politiques publiques en Europe* [Les polítiques públiques a Europa], París, L'Harmattan, 1995, p. 329/365. Vegeu també Atkinson, M.; Coleman, W.D. *Policy networks, Communities and the Problems of Governance* [Les xarxes de polítiques, les comunitats i els problemes de la governació], *Governance*, 5 (2), 1992.

4. «El sorgiment de la governació urbana significa tenir en compte el desplaçament de les barreres entre actor públic i actor privat, i l'alteració de les referències tradicionals. Fent servir aquest terme, subratllem els fenòmens de transferència, d'imitació, de «bricolatge» de l'acció pública, d'impotència pública, de privatització de l'acció pública i de la importància dels mecanismes de coordinació i control.», Le Galès, P. *Du gouvernement des villes a la gouvernance urbaine* [Del govern de les ciutats a la governació urbana], *Revue française de science politique*, 1, febrer de 1995, p. 60.

5. ROCHÉ, S. *Sociologie politique de l'insécurité* [Sociologia política de la inseguretat], París, Puf, 1998, p. 137-151, p. 253-254.

És en aquest sentit que fem servir el concepte de *governació*, que reflecteix el moviment recent de transformacions de les formes de govern i aplicació de les polítiques públiques, especialment les penals, i dels mètodes pels quals els governen les societats locals.⁶ Aquest procés rellança l'estudi de la trinitat conceptual *Estat-mercat-societat civil*. És precisament en les noves interpenetracions entre aquests tres pols en l'àmbit del control local de la delinqüència i les seves implicacions que cal situar l'objecte d'estudi en relació amb les polítiques urbanes de seguretat, proposant la hipòtesi que som testimonis d'una profunda reestructuració dels mecanismes del govern que regulen la delinqüència. A partir d'ara ja no estariem davant d'una organització monolítica de l'acció estatal sinó davant d'una sèrie d'esquemes de col·laboració que la fragmenten i la dispersen. En aquest nou edifici, els interessos del poder central es veuen perjudicats pels poders locals organitzats al voltant de corporativismes privats, d'institucions públiques o semipúbliques.

1.2 La traducció francesa de la governació local de la delinqüència

A França, la formalització contractual de les polítiques públiques (contractes, cartes, convenis, etc.) i l'adopció dels termes de coproducció o col·laboració són fenòmens completament nous en el sistema administratiu. Aquesta nova filosofia implica a partir d'ara, especialment en l'àmbit de la seguretat, una discussió entre els diferents participants sobre els objectius a assolir, un compromís sobre la consecució d'aquests, sobre la base d'un calendari negociat sabent que els signataris aporten els mitjans per a la realització d'aquests objectius. Assistim, per tant, a una generalització de la negociació oberta a móns tradicionalment tancats a aquest tipus d'iniciativa.

Això és especialment remarcable per a les qüestions de seguretat, que fins ara restaven al marge dels processos de negociació. Les diferents polítiques aplicades des del final dels anys vuitanta sembla que han començat a ferir el monopoli de l'Estat en la seva capacitat per a definir les prioritats. Tanmateix, aquesta hipòtesi no deixa de ser, ara per ara, això, una simple promesa, i els fets encara no n'han demostrat la validesa. Aquestes crides permanents a la col·laboració i aquesta ostentació constant d'una definició compartida de les polítiques de seguretat s'han de sotmetre a la prova de la realitat dels terrenys que aviat naixeran, sobretot, amb el programa de contractes locals de seguretat. És fonamental comprovar la validesa d'aquest model amb aquest programa que es va posar en marxa el 1997. També hem d'intentar comprovar el grau real de marginalització i de delegació de l'autoritat central o, ben al contrari, l'efectivitat de la seva recuperació dels processos de control social.

Això permet respondre les preguntes següents: qui és realment l'element

6. Segons Francis Godard, el terme *governació* permet «pensar un ordre polític construït a partir d'una trama complexa d'interacció entre actors, més que en un sistema completament organitzat al voltant d'un govern monocentrat» (a *Gouverner la ville* [Governar la ciutat], *Sciences Humaines*, 79, gener de 1998, p. 39).

impulsor? Quins són els interessos en joc? Aquest moviment s'imposa a l'Estat, o aquest se'n serveix, indirectament, sota el segell de la col·laboració, per a reforçar el seu monopoli? No s'estan jerarquitzant, en el fons, les amenaces internes i hi ha una escalada de perillositat definida per l'Estat i la seva policia pública que en delegaria els nivells més baixos en agents als quals hauria reclutat i format mitjançant les normes? Cal, doncs, fer una feina d'arqueologia del dispositiu i del *think thank* francès sobre les condicions de producció del mètode dels diagnòstics locals de seguretat, davant el mercat privat dels consultors.

De fet, avui dia ja és possible observar alguns indicis de verificació, tant en les policies municipals com en les empreses de seguretat privada, per exemple. És clar que aquests agents no disposen de la llibertat que se'ls voldria atribuir d'una manera massa ràpida. És segur que l'aplicació cega del concepte de governació com a revelador de la situació actual s'emmarca i està, d'entrada, vinculat a una visió molt ideològica d'una certa bona manera de fer les coses al si d'una *good governance* o, en una accepció més científica, traeix, de fet, un dèficit de comprensió de les realitats complexes que es desenvolupen, mantenint-se en el simple nivell de constatació d'una multipolarització dels centres de decisió.

2. LES PRIMERES LLIÇONS DE LA GOVERNACIÓ «A LA FRANCESA»: L'EXEMPLE DELS CONTRACTES LOCALS DE SEGURETAT

2.1. Des del punt de vista de les institucions

2.1.1 *Una tecnificació de la col·laboració de la seguretat: l'oblit de la política*

Els conceptes de governació o de gestió compartida continguts en els diferents contractes firmats entre l'Estat i les col·lectivitats locals (en nombre de dos-cents vint, juny de 1999) presenten així una *unitat relativament artificial*, ja que no organitza «un vertader espai de debat, d'elaboració teòrica i d'acumulació de coneixements». Pressuposen veure imposar la idea d'una col·laboració i d'una coordinació gairebé natural d'interessos i estratègies (la qual cosa no vol dir que exclogui els conflictes); així doncs, l'anàlisi ja només consisteix a catalogar les articulacions d'aquesta cooperació i les tecnologies de què se serveixen: «això significa que la dimensió política només es contempla vertaderament en els seus aspectes instrumentals».⁷ Ara bé, el fet d'organitzar la reflexió sobre les formes de cooperacions locals de seguretat instituint el concepte difús de governació com a model d'anàlisi oblida plantejar i afrontar la qüestió del territori local, i molt sovint la ciutat, com a actor de la seguretat. En l'exemple dels programes de col·laboració posats en marxa a França des del 1992 (plans locals de seguretat, contractes locals de seguretat), no és segur que uns actors que pretenen definir una part de

7. BOURDIN, A. «El govern de les ciutats institueix alhora que coordina els límits de les teories de la governació», a *La ville éclatée*, diversos autors, Editions de l'aube, 1998, p. 316.

les condicions de la contractualització amb l'Estat estiguin realment en condicions de dictar les seves opcions. Tampoc no és segur que aquestes polítiques locals siguin realment definides i no responguin simplement a una mera estratègia municipal de reconquesta d'espais urbans abandonats, com s'ha pogut observar en les polítiques de les ciutats. En aquest sentit, l'anàlisi per la governació potser ha separat o deslegitimat una mica de pressa el plantejament de la sociologia de les organitzacions i més particularment la de la sistèmica. Ara bé, es pot descobrir en la seva manera de plantejar els fenòmens informals, la cooperació informal i les xarxes d'actors que es teixeixen més enllà dels programes oficials i dels marcs de les polítiques més o menys directives. La governació dels fenòmens de seguretat reprèn tàcitament el marc dels programes imposats. L'anàlisi sistèmica, per la seva banda, transforma els postulats organitzatius en hipòtesi a verificar. Identifica el problema o un àmbit socialment catalogable i intenta reconstruir el cercle d'actors que intervé en la seva gestió.⁸

Al cap i a la fi, l'anàlisi per la governació no ha de constituir un nou fetitxisme. Tot i sent molt lloable el desig de discussió i de deconstrucció, també convé qüestionar-se les condicions d'importació d'aquest concepte que, com molt bé ens demostra Adam Crawford, ni tan sols és nou i conté, essencialment, una lògica ideològica d'arrel més aviat neoliberal. L'absència de centre de decisió o la pèrdua de terreny de l'Estat davant els sistemes privats de gestió de seguretat és més una pretensió i una suposició que no pas un fet demostrat. Com es pot mesurar aquest recentrament de l'Estat? L'explosió de les xifres de facturació dels organismes de seguretat privada en comparació amb la crisi pressupostària dels Estats nació i de les seves despeses de seguretat seria un indicador econòmic que tendiria a demostrar la força de la marginalització i el retrocés de l'Estat sota la pressió de les forces privades. Ara bé, com ha demostrat brillantment Frédéric Ocqueteau, aquesta idea de privatització rampant del sistema de seguretat francès està lluny de ser evident. Les operacions de transferència o de contractualització de seguretat procedirien, en sentit contrari, d'un procés de publicitació «mitjançant el qual s'autoritzen, per exemple, grups emanats de la societat civil per què es constitueixin en policies administratives suplementàries».⁹ La teoria de la governació de la delinqüència es troba, llavors, requèstionada en la mesura en què implica la delegació d'atributs de poder públic en actors privats. Tot i que aquesta delegació és susceptible de ser verificada en àmbits com l'economia o la cultura, això és molt menys evident en el cas dels organismes de control social.

8. THOENIG, J.C. «La gestion systémique de la sécurité publique» [La gestió sistèmica de la seguretat pública], *Revue française de sociologie*, París, XXXV-3, 1994.

9. OCQUETEAU, F. *Les défis de la sécurité privée. Protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui* [Els desafiaments de la seguretat privada. Protecció i vigilància a la França d'avui], París, L'Harmattan, 1997, p. 37.

2.1.2 Governabilitat, en comptes de governació, de la delinqüència?

La primera hipòtesi és, per tant, la d'un desplaçament de la frontera entre allò públic i allò privat, en el pitjor dels casos, en el sentit d'una deslegitimació del centre de regulació en benefici d'interessos privats i, en el millor dels casos, en benefici d'una indeterminació de les postures de cada actor que pot beneficiar l'actor públic, considerat ja no com a impulsor sinó com a regulador de complexitat, un guia (perquè ja no es parla de governació sinó de guiatge) que renuncia a la seva pretensió de monopolitzar la força. La utilització abusiva i més o menys legítima d'aquest nou model d'anàlisi de les polítiques públiques de seguretat no ha d'impedir plantejar la hipòtesi inversa i poc recolzada que consisteix a veure en aquest nou sistema un retorn de l'Estat i un reforçament de la seva capacitat de control. Per tant, sense caure en una resposta postfoucauldiana, el retrat estatal no amagaria els processos encoberts de reconquesta de territoris perduts i la reafirmació de la pretensió extraordinària de controlar, no ja indirectament sinó efectivament i per altres mitjans, uns espais que havia deixat de controlar.

Si l'Estat és marginalitzat en la seva funció d'ordenador, qui decidirà llavors *l'ordre del dia*? Ens podem veure temptats a mesurar la intensitat d'aquesta delegació en funció del nombre de crides a la col·laboració i a la multiplicació dels projectes locals al voltant de la qüestió de la seguretat. Però això condueix sovint a una sobreinterpretació d'aquesta proliferació de la retòrica col·laboracionista, una filosofia que s'invoca i es proclama freqüentment però que menys sovint es duu realment a la pràctica. En efecte, en una atmosfera de limitació progressiva dels recursos econòmics, les organitzacions cada vegada tenen més necessitat de recursos exteriors. Per fer front a aquestes limitacions, tenen un gran interès a semblar molt obertes i disposades a abandonar la seva influència. Aquesta cooperació formalista i fictícia sovint queda moderada per la cerca del benefici econòmic de la institució pilot sense que les altres puguin aspirar a lideratge. En aquest sentit, l'anunci del declivi de l'Estat és prematur i exageren l'abast de les declaracions de col·laboració. Aquests corrents de pensament sobreinterpreten elements parcials i exageren la influència de noves estratègies i actors que no tenen necessàriament els mitjans reals que calen per a imposar les seves alternatives.

Per contra, es pot demostrar la instrumentalització dels procediments des d'una òptica de domini i extensió d'una legitimitat política. Llavors cal parlar no ja de governació sinó de governabilitat, que, a la inversa, no equival a una diversificació dels procediments de decisió en múltiples agències públiques i privades, sinó més aviat a una temptativa incessant de l'Estat de reorganitzar el seu monopoli ferit.¹⁰ Com ho demostra Rangeon, si amb la governació es pot ultrapassar el marc estret del govern de les institucions, aquest concepte presenta «l'inconvenient d'implicar un plantejament unificat i integrador dels components del govern urbà i dels interessos en presència.» La problemàtica de la governabilitat permet,

10. MAYNTZ, R. «Governing Failures and The Problem of Governability: some Comments on a Heoritical Paradigm», a J. Kooiman (ed.), *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993.

al contrari, tenir en compte «el caràcter contradictori dels interessos i les estratègies dels grups socials...».¹¹ Així doncs, aquesta hipòtesi sembla respondre millor a la complicació del govern de les polítiques locals de seguretat i traduir millor la dificultat que tenen les autoritats públiques per a posar en pràctica els convenis locals de seguretat confrontats a la dilució de les responsabilitats i la posada en qüestió de la seva legitimitat. Per això, cal veure les coses més aviat en el sentit d'una crisi de producció unilateral de les decisions, i no en el sentit d'un repartiment integrador dels poders que implica la governació, que es relega aquí a una tècnica de governabilitat, és a dir, a una nova retòrica del bon govern de les coses. Així, la governabilitat de les accions contra els delictes en les societats modernes rehabilita la intencionalitat de l'Estat i d'aquestes agències, mentre que la governació té tendència a proposar una mena de fatalisme i d'avaluació per defecte del monopoli estatal. Queda, doncs, per desxifrar en el context francès el grau d'intencionalitat de les estratègies de delegació dels modes de poder públic en els operadors públics o privats, i veure si aquesta disseminació (amb els termes de privatització, paraprivatització, etc.) no és, en el fons, una nova manera d'administrar a distància que recrea noves formes de control social més acceptables sota l'aparença de termes com col·laboració, contractes locals, diagnòstics compartits, etc. Per problemàtic que això pugui semblar, l'Estat continua sent l'únic actor que pot organitzar la seva mateixa autoreducció i produir les condicions del seu manteniment sota formes més difuses. Per a certs autors, participaria fins i tot en el seu mateix descentrament i «en establir les regles del joc d'aquestes comunitats, garanteix una reproducció de la seva imatge que, en el límit, tendeix a posar en qüestió la distinció fins avui clara entre el que derivava d'una norma estatal i el que no en derivava».¹²

2.1.3 *Les lliçons de les col·laboracions locals de seguretat: el xoc de les cultures professionals*

Seria massa llarg exposar aquí totes les iniciatives interinstitucionals policia-justícia posades en marxa a França des dels anys setanta i les contingudes en el conjunt dels contractes locals de seguretat els anys 1998/1999, però n'hi ha prou a recordar que van provocar un replantejament de les estratègies professionals de les institucions repressives i judicials.

Així doncs, qualsevol projecte de posada en comú de mitjans ha d'anar precedit per l'adopció d'un llenguatge comú i, per tant, d'una avaluació comuna entre tots els participants. Aquest és el problema, en particular, dels intercanvis d'informació i de la cultura de la confidencialitat de cada participant en la realització de

11. RANGEON, F. «Le gouvernement local» [El govern local] a *La gouvernabilité* (diversos autors), París, Puf, 1996, p. 167.

12. ARNAY, A.J. «De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation. Quelques observations critiques» [De la regulació pel dret a l'hora de la globalització. Algunes observacions crítiques], *Droit et Société*, París, 35, 1997, p. 25. Vegeu també Cohen, S. *Visions of Social Control*, Cambridge, Polity Press, 1985.

diagnòstics locals. Aquestes estructures de cooperació estan més condicionades, en el fons, per una desconfiança organitzada que per una confiança real pel que fa als objectius comuns. Aquesta incomprensió latent entre els actors d'aquestes estructures de coordinació provoca uns efectes perversos que limiten els resultats i una pèrdua de confiança i fins i tot una desmotivació entre aquests, per manca d'un model comú de lectura i d'uns instruments comuns. Globalment, aquest treball mal coordinat produeix unes fronteres confuses entre les organitzacions que es retracten en la seva feina i la seva mateixa avaluació de les situacions. De fet, cal esforçar-se a distingir dos models de col·laboració possible, encara que la realitat de les coses pugui suggerir una pertinença a tots dos. Es pot distingir, en primer lloc, entre un procediment multicol·laborador i un procediment intercol·laborador. Lluny de ser una simple distinció formal, aquesta distinció pot tenir un interès molt concret sobre l'organització d'estructures de coordinació en la lluita localitzada contra la delinqüència i el sentiment d'inseguretat.

2.2 El neocorporativisme, el *New Management Public* i les polítiques de seguretat: la desposseïció del ciutadà

2.2.1 La naturalesa difusa del concepte de comunitat/proximitat

Com hem vist anteriorment, el terme de comunitat en el sentit de reconciliació de les institucions amb el seu territori proper o, per tenir en compte el territori francès, el de proximitat (policia de proximitat, justícia de proximitat) ha aparegut com l'antídota a la síndrome de «final de segle» o a la crisi de la modernitat. Cal esforçar-se per recuperar el significat atorgat a aquest concepte subratllant, a banda de la seva complexitat semàntica, el seu feble valor heurístic a la vista dels pressupòsits ideològics que pot contenir. La *comunitat* es considera en ella mateixa socialment bona: ressuscita l'autoritat moral sobre els membres del grup, reforça els poders del ciutadà, relegitima les institucions polítiques i transfereix al final les responsabilitats de l'Estat a grups individuals per gestionar els seus afers i, especialment, la seguretat. La necessitat de restaurar el *sentiment de comunitat* no és, en el fons, una manera indirecta d'augmentar o restaurar la influència del centre estatal. La qüestió evocada és clarament, per tant, la feblesa empírica de la noció de comunitat, que no respon als criteris normatius que la voldrien crear a la força. De manera més encoberta, els Estats, en invertir en els programes locals de prevenció, reprendrien indirectament el control de la perifèria, fonamentalment mancada dels mitjans necessaris per a dur a terme, per ella mateixa, les polítiques de col·laboració.

La idea en què es fonamenten les polítiques públiques de seguretat és l'existència d'una fractura en la vida de la comunitat. En aquesta idealització d'un conjunt únic, la degeneració i les seves manifestacions —que són la delinqüència i la pèrdua de sentit cívic— estan relacionades amb una ruptura dels processos de socialització col·lectius. És la teoria sostinguda, particularment, pels sociòlegs de l'Escola de Chicago, que relacionen la delinqüència amb la desorganització de les comunitats. La reorganització d'aquestes consisteix a activar la seva capacitat de

mobilitzar els seus propis recursos de control social.¹³ Per la regeneració de la vida de barri que es creu que produeixen, les comunitats són percebudes com a pivots en la lluita contra el declivi i, fins i tot, com a motors de la lluita contra la delinqüència, perquè reconstituïxen una autoritat moral afeblida.

Senzillament, les traduccions pràctiques d'aquestes teories de prevenció (com la prevenció situacional) confonen dues concepcions de la noció de comunitat: una perspectiva purament territorial, delimitació de barri, de zones d'hàbitats col·lectius, de ciutat i una perspectiva simbòlica comparable a una societat de compartició, de solidaritat, nodrida pel sentiment d'aquests habitants de pertànyer a un conjunt comú. La comunitat constitueix, en aquest sentit, una finalitat en ella mateixa com a vehicle d'una vida millor. Des d'aquesta perspectiva, hi ha una tendència excessiva a valorar una primera sèrie de valors comunitaris (*internal attributes*) i factors, com el sentit de la col·lectivitat, mentre que aquestes anàlisis rarament tenen en compte les transformacions d'aquests valors comunitaris sota la pressió de forces exteriors (*external forces*), com ara la mobilitat residencial, els interessos vinculats a la propietat, el poder dels capitals privats, de l'atur, de l'exclusió social, que tenen un impacte sobre les relacions intercomunitàries que augmenten i agreugen potencialment el desordre social.

En aquest sentit, l'equació «com més comunitat, menys delinqüència» és discutible, assumint la tesi que hi ha una causalitat directa entre un dèficit de control social i de sentit col·lectiu i un alt grau de delinqüència. Per a l'autor, no hi ha cap relació entre els atemptats al civisme, la inseguretat i el fracàs dels mecanismes de control social. Contràriament al que puguin preveure criminòlegs com Kelling i Wilson (teòrics del *broken windows*), la delinqüència no té un impacte uniforme sobre el conjunt de la comunitat. Les recerques sobre etnologia urbana fetes als barris d'hàbitat social confirmen aquesta tesi en demostrar que les zones amb un nivell alt de delinqüència no estan mancades de modalitats pròpies de regulació social i de mecanismes informals de control. En alguns barris, la pressió de la delinqüència es veu continguda i regulada mitjançant xarxes de solidaritat local. Així doncs, el concepte de comunitat pot esdevenir problemàtic si es canvia de context i una utilització abusiva de la referència comunitària provoca molts efectes perversos. En tot cas, és un plantejament perillósament unitari que amorteix els conflictes interns i exclou les veus dissonants per acabar celebrant una ideologia de la unitat i anar a parar al concepte de comunitarisme.

2.2.2 Els límits dels mesuraments locals de la delinqüència: la dificultat dels diagnòstics socials

La voluntat de mesurar les expectatives socials pel que fa a la inseguretat és lloable, però no pot constituir per ella mateixa un principi d'acció. No n'hi ha prou amb dur a terme sondeigs, enquestes d'opinió, per molt sofisticades que siguin, si

13. SKOGAN, W. «Community organizations and crime», a MORRIS, N.; TONRY M. *Crime and Justice: An annual Review of Research*, Chicago, Chicago University Press, 1988.

aquestes no integren una al·lusió a la realitat immediata sobre la manera com la població ha percebut el missatge. Aquest és el límit principal que es pot aportar a la perspectiva «del client» defensada pels diferents programes d'avaluació de la satisfacció del públic en els diagnòstics de les ciutats franceses. És cert que s'hi fa una avaluació, però aquesta no sempre preveu un aprofundiment particular sobre situacions reals. Això es deixa als sondeigs d'opinió o a les entrevistes: es pregunta, però no es completa l'enquesta preguntant si l'enquestat ha percebut cap canvi o si considera que la seva pregunta ha estat ben analitzada.

No obstant això, queda clar que la introducció del concepte de col·laboració en la construcció de les polítiques de seguretat ha transformat profundament la comprensió de l'acció pública a França. Paradoxalment, la imposició progressiva del discurs de la proximitat en la definició dels programes de seguretat traeix l'absència de participació del cos social en la planificació pública. El camp de la seguretat ha esdevingut un fòrum on es barregen diferents agències de tipus *quango* (*quasi autonomous non governmental organizations*) i agències institucionals (policia, justícia, etc.) sense que unes imposin les seves opinions a les altres (fent servir la classificació de Crawford). La resposta a la pregunta «qui lidera?» és llavors: qui hi està més interessat? Des d'aquest punt de vista, el ciutadà no és beneficiari d'aquesta obertura del joc: la transparència només és un esquer i amaga un cercle d'àmbits de decisió tancats compostos per experts i analistes que desenvolupen una visió directiva i tecnicista del control d'aquestes polítiques. El control social i democràtic perd pes en benefici d'un neocorporativisme, agregació de xarxes locals de negociació de les polítiques de prevenció de la delinqüència. En aquest sentit, les relacions centre-perifèria queden replantejades: les modalitats d'articulació ja no són verticals, sinó horitzontals. Les propostes del públic no es tenen realment en compte: les decisions es prenen principalment segons criteris de racionalització pressupostària (indicadors econòmics) i no segons fórmules de concertació. S'inicia llavors una lluita entre experts per definir allò que constitueix un èxit o un fracàs segons criteris d'avaluació o d'auditoria comunament verificables. Aquest «culte a la verificació» que s'aplica al conjunt dels programes de col·laboració pot induir efectes perversos en la lògica contractual, que es força així fins a l'extrem. Així, la proliferació de la retòrica de col·laboració ha obert un ampli camp de concurrència entre operadors públics i privats de la seguretat que exclou el ciutadà de qualsevol intervenció democràtica.

I aquesta és la paradoxa: els contractes locals de seguretat idealitzen l'usuari-ciutadà i el seu grau de satisfacció com a manera de definir una bona o mala política de prevenció i seguretat, sense deixar actuar mai la improbable definició ciutadana dels objectius. Cal, doncs, democratitzar els convenis, obrir espais de negociació i discussió entre els usuaris i els serveis estatals i repensar els vincles entre la comunitat i l'individu pel que fa a la seguretat.