

Les experiències franceses de policia de proximitat

FRANÇOIS DIEU¹

Professor de ciències polítiques. Director del diploma d'estudis superiors especialitzats Seguretat, policia i societat de l'Institut d'Estudis Polítics de Toulouse

13

1. ORGANITZACIÓ I FUNCIONAMENT DEL SISTEMA POLICIAL FRANCÈS

El sistema de policia francès s'ha caracteritzat tradicionalment per dos elements principals: el centralisme i el dualisme. La policia francesa és una policia d'Estat, és a dir, depèn de l'autoritat exclusiva del poder central (executiu) i té com a prioritat el manteniment de l'ordre públic. La seva finalitat és aturar i reprimir les manifestacions de desordre i els atacs contra les normes de dret. A conseqüència de la centralització política i administrativa que data de l'Antic Règim, la policia francesa ha conservat aquesta dimensió marcadament coercitiva, al marge de l'arribada del règim republicà. Això es reflecteix en la continuïtat d'una funció de policia política que s'atribueix explícitament a un dels seus departaments (informació general).

Pel que fa al caràcter dualista, aquest prové de l'existència de dos cossos de policia diferents, si no pel marc jurídic de les seves accions, sí pel seu estatut, la seva història i el seu sistema d'organització i de funcionament: la Policia nacional (cos civil format per unes cent trenta-mil persones) i la Gendarmeria (cos militar format per unes cent mil persones). Hi ha nombroses diferències entre un cos i l'altre; per exemple, els membres de la policia tenen drets sindicals i, en canvi, els gendarmes, no, ja que es tracta d'un cos militar. Exceptuant, d'una banda, les disposicions específiques en matèria de policia judicial (llibertat dels magistrats d'es-

1. Responsable de la crònica *Gendarmerie de Défense Nationale* i membre del comitè de redacció de *Droit et Défense*, és autor de *Gendarmerie et modernité* (1993), *Sécurité et ruralité* (1997), *Politiques publiques de sécurité* (1999), *La force publique au travail* (1999) i de nombroses publicacions sobre el sistema de policia francès i les polítiques de seguretat interna. Recentment ha dirigit investigacions sobre la policia de proximitat i sobre la corrupció dins la policia, per compte de l'Institut d'Estudis Superiors de Seguretat Interior (IHESI) i de la Direcció General de la Gendarmeria, i actualment és responsable del grup de diagnòstic del contracte local de seguretat de la regió de Toulouse.

collir un cos o un altre, dret de seguiment per als investigadors), i, d'altra banda, les condicions d'actuació de les forces mòbils (Gendarmeria mòbil i companyies republicanes de seguretat) que poden intervenir en tot el territori, ja que constitueixen una reserva general a disposició del govern, les tasques de seguretat pública es reparteixen entre els dos cossos segons un criteri geogràfic: la Gendarmeria s'encarrega de les zones rurals, mentre que la policia és responsable de les zones urbanes. El sistema de policia francès presenta, per tant, la singularitat (en comparació amb els països anglosaxons) i el luxe (tenint en compte la suposada racionalitat administrativa francesa) de veure com l'autoritat pública confia el manteniment de l'ordre públic a dos cossos alhora.

Contràriament al que podria fer pensar l'opinió general —que, per un cert desconeixement o incomprensió, tendeix a legitimar o justificar aquest model d'organització del sistema policial—, l'existència d'aquest dualisme prové de circumstàncies històriques, de l'empirisme i del pragmatisme, més que no pas de l'empremta distintiva del règim republicà. El dualisme del sistema de policia francès va aparèixer durant l'època de l'absolutisme monàrquic, amb el desenvolupament de dos cossos: un que s'encarregava de la seguretat del camp (la policia muntada, que el 1791 va esdevenir la Gendarmeria nacional) i un altre que s'encarregava de la seguretat a les ciutats (la ronda i els intendents de policia fora de la capital i la lloctinència general de policia a París, que van originar en l'època contemporània les policies municipals nacionalitzades, de les quals va néixer, el 1966, la Policia nacional).

Més tard aquest dualisme ha estat adoptat, no sense un cert oportunisme, pel sistema democràtic, que ha sabut detectar en l'existència de dos cossos de policia diferents una aplicació latent, gairebé fortuïta i premonitòria, del principi de separació de poders. Els règims posteriors no s'han plantejat eliminar aquest dualisme, de manera que aquesta estructura del sistema de policia no és obra, característica o condició de la democràcia, com podria indicar la seva expansió —certa per motius conjunturals— en l'àmbit del manteniment de l'ordre sota el règim de Vichy (amb la creació, el 1941, de grups mòbils de reserva, a partir dels quals es van constituir, en el moment de l'Alliberament, les companyies republicanes de seguretat). Tanmateix, és possible trobar (a posteriori) algunes de les justificacions d'aquest dualisme en els principis democràtics.

En un país com França, amb una història política relativament tumultuosa, aquest tipus d'organització del sistema de policia representa un obstacle per a la creació d'un possible poder policial autònom; llevat que els dos cossos s'aliessin contra el poder legítim, aquest sempre podria, en cas d'aixecament de l'un o de l'altre, disposar dels mitjans indispensables per assegurar la seva llibertat de moviments, i també per reprimir el cos rebel i restablir l'ordre públic (a més, sempre hi hauria la possibilitat de recórrer a l'exèrcit, si fos necessari).

Al mateix temps, però, aquesta organització suposa una garantia d'independència per al poder judicial, que es basa en la capacitat que el codi penal atorga als magistrats de sol·licitar l'actuació d'un cos o l'altre, de manera que en els casos en què són necessaris sistemes d'investigació específics o en què es pot qüestionar la competència professional dels investigadors, els magistrats poden seleccionar un dels cossos en detriment de l'altre. El dualisme de la policia, a més

d'un factor de competitivitat entre els agents, és l'origen d'incoherències en el pla de gestió administrativa i financera, i també de tensions entre els departaments («guerres policials») que sovint tenen efectes nefastos en les investigacions.

Sigui com sigui, malgrat que els informes manifestin regularment algunes disfuncions, el sentit comú i les enquestes d'opinió aporten un argument de pes (tot i que no gaire científic) en favor del seu manteniment: per què cal reformar un sistema que, tal com està organitzat actualment, no és gaire criticat ni qüestionat? Un sistema que, en general, satisfà tant els ciutadans com els governants?

Al marge de tot això, el sistema dualista també ha estat afectat per la tendència general a qüestionar la supremacia de l'Estat nació europeu que s'ha fet present durant els darrers vint anys, d'una banda, sota la pressió de les idees d'integració comunitària i, de l'altra, per la promoció política i social dels poders locals. Així, doncs, el desenvolupament de polítiques de seguretat comunitàries (Europol, Schengen), tot i que no plantegin —encara— la creació d'una policia única per a tots els països europeus, afecta el sistema dualista de la policia francesa per l'evolució de les missions conferides a les duanes,² així com per la primacia reconeguda a la Policia nacional en les diverses instàncies de cooperació europea.³ Els mètodes de descentralització administrativa també han fet que es qüestionin el paper del monopoli de l'Estat central en la gestió de les polítiques de seguretat, amb l'aparició d'un moviment de localització i de col·laboració que ha culminat amb la posada en marxa, el 1998, dels contractes locals de seguretat (circular del 28 d'octubre de 1997). Pel que fa a l'organització de la policia, aquest moviment s'ha traduït en un retorn de les policies municipals, que ha provocat la intensificació dels debats i les controvèrsies sobre la legitimitat i la legalitat del seu ressorgiment o recreació.⁴ Aquest ressorgiment s'explica per diversos factors: l'augment de la inseguretat a les ciutats, la utilització política dels temes de seguretat en les eleccions locals, la competència plantejada pel sector de la seguretat privada i la menor intervenció de la Policia nacional i de la Gendarmeria en temes de seguretat de proximitat.

Tenint en compte que les policies subsidiàries són vistes per alguns com a vestigis del poder local de la policia, aquestes policies municipals, a les quals recentment s'ha atorgat un reconeixement i unes limitacions de les seves atribucions policials mitjançant la Llei del 15 d'abril de 1999, donen lloc a nombrosos interrogants i reserves. L'opaca situació actual de les policies municipals es caracteritza per l'absència d'unitat i de marge de maniobra, una organització embrionària i heterogènia, la diversitat de les doctrines d'actuació i de les missions, la posició problemàtica entre el sistema policial i la funció pública territorial, poders jurídics ambigus i limitats, la feblesa endèmica dels comandaments, un estatut preca-

2. Es pot percebre una presència creixent de la policia en els sistemes de control fronterer i l'augment de la seva implicació en la lluita contra el tràfic d'estupefaents.

3. La qual cosa planteja un interrogant sobre el futur dels cossos de policia de caire militar i els ha portat a agrupar-se en xarxes de cooperació multilateral.

4. El moviment en favor del control de la policia per part de l'Estat, que es va iniciar a mitjan segle XIX i que gairebé es va culminar amb la Llei del 23 d'abril de 1941, havia fet que es transferís a l'Estat la responsabilitat de l'ordre públic a les ciutats.

ri i controvertit, efectius difícils de calcular (al voltant de vint mil agents) i les acusacions de politització o d'incompetència.

Tanmateix, tots aquests elements no impedeixen el desenvolupament d'aquests cossos, l'existència i l'acció quotidiana dels quals transforma el dualisme policial francès en un pluralisme susceptible a noves evolucions, segons els debats actuals sobre la municipalització de la seguretat: les propostes de diversos parlamentaris de sotmetre a l'autoritat dels alcaldes els cossos de policia i de Gendarmeria encarregats de missions de seguretat pública podrien portar, a més o menys llarg termini, a una incorporació dels policies municipals a les seves files, o fins i tot a la constitució d'una policia de caire municipal que reuneixi en un únic cos policies nacionals o gendarmes i policies municipals.

2. LES EXPERIÈNCIES FRANCESES DE POLICIA DE PROXIMITAT

A l'hora d'analitzar aquest aspecte cal tenir en compte aquest context de pluralisme (dualisme) del sistema de policia francès. Cada una de les policies que actua en el territori francès aplica a la seva manera el concepte i la realitat de policia de proximitat.

En el cas de la Gendarmeria és possible parlar, empíricament, d'una policia de proximitat secular, sense que se la designi d'aquesta manera. En el cas de la Policia nacional, es tracta de pràctiques policials més o menys recents, que sí que es denominen com a tals, però que excedeixen les característiques de la policia de proximitat en el sentit estret.

Finalment, pel que fa a les policies municipals, aquests cossos en via de recreació s'identifiquen cada cop més, des del punt de vista dels habitants de les poblacions i dels responsables locals, amb cossos de policia (de proximitat) al cent per cent. Efectivament, la majoria de les policies municipals han legitimat les seves accions encarregant-se de tasques marginals, dels aspectes de l'activitat policial que la Gendarmeria i la Policia nacional semblen haver descuidat més, com per exemple la vigilància i la presència en els barris residencials, la intervenció en problemes menors i en desordres veïnals, el contacte directe amb la població, especialment en llocs tan importants per a la vida social com són els voltants de les escoles, els parcs i els espais verds, el centre de les ciutats, les zones comercials i les vies de comunicació més transitades. Tot i que es tracta d'una policia de proximitat relativament improvisada, sovint selectiva (respecte als indrets i moments de les seves intervencions) i rudimentària (pels seus mitjans i les seves tècniques), respon a les expectatives de la població, que desitja que es reforci la presència de la policia al carrer, encara que aquesta no sigui sempre eficaç a l'hora de prevenir delictes i reprimir els infractors.

2.1 El concepte de policia de proximitat en el context polític francès

Abans d'analitzar amb més detall l'actitud de la Policia nacional i la Gendarmeria respecte al concepte de policia de proximitat, cal definir a què es fa

referència exactament amb aquest concepte que el criminòleg quebequès Jean-Paul Brodeur va qualificar de manera molt encertada com l'aplicació ortodoxa del model anglosaxó de policia de la comunitat (*community policing*). Podríem definir la policia de proximitat, doncs, com un model de gestió de la seguretat que actua de manera molt pròxima a la població i que respon, mitjançant una acció policial eminentment preventiva, a les necessitats de protecció de les persones i els béns. Basada en una òptica comunitària de les relacions socials, aquest tipus de policia «tova» i «proactiva», descentralitzada (els seus agents i departaments gaudeixen de molta autonomia) i acceptada per la població afavoreix la persuasió i la prevenció —en lloc de l'ús del poder coercitiu—, la comunicació i la col·laboració amb la gent (gràcies a la multiplicació de patrulles a peu i a l'aplicació de mecanismes de prevenció situacional), l'ampliació dels poders de la policia per a la resolució de problemes (identificant els factors comuns a una sèrie de situacions conflictives a fi d'obtenir una resposta no seqüencial) i l'adaptació de les prioritats de la policia a les expectatives dels ciutadans (mitjançant enquestes per conèixer les expectatives de la població i per avaluar l'acció de la policia).

La primera referència a aquest model de policia consensual i atractiu apareix en els discursos oficials francesos a finals dels anys vuitanta. En una declaració realitzada davant el Consell de Ministres el 20 de novembre de 1991, Philippe Marchand, ministre de l'Interior, va introduir el terme «policia de proximitat» dins el vocabulari polític, amb la qual cosa li va donar una orientació global allunyada de la divisió clara entre aspectes preventius i repressius de l'activitat de la policia:

«La seguretat quotidiana dels francesos requereix una policia de proximitat eficaç. Aquesta ha de tenir una vessant preventiva que s'inclougi en la política de la ciutat i una vessant repressiva per assegurar l'ordre públic de manera permanent a tot el territori nacional».

Alguns mesos més tard, el seu successor, Paul Quilès, dins el seu Pla d'acció per a la seguretat, va convertir la policia de proximitat en la prioritat de l'acció de la policia urbana.⁵ Des de llavors, el concepte de policia de proximitat ha passat a formar part del vocabulari professional i institucional, per no parlar dels textos periodístics i del llenguatge quotidià. En certa manera, la Policia nacional s'ha apropiat del terme i, sense profunditzar gaire en el seu significat exacte i la seva relació amb les diferents experiències arreu del món, l'ha convertit en el símbol, el referent, la justificació i l'eslògan de la seva reforma territorial i la seva reorganització. Contràriament a això, es pot considerar que la Gendarmeria ha actuat com a policia de proximitat des de fa dècades, però no ha estat capaç de fer valer ni als ulls de la població ni als dels seus propis agents el mèrit de la seva acció (que tanmateix ha estat efectiva) en aquest camp, que de moment s'associa a la idea d'una policia moderna.

5. Aquest Pla, presentat el 13 de maig de 1992, incorporava el reforç de la vigilància per illes de cases, la creació d'unitats de policia judicial especialitzades en la lluita contra la delinqüència, la creació de serveis de protecció per a la gent gran...

2.2 La Gendarmeria

La proximitat és un element fonamental i, d'alguna manera, suposa l'origen de l'acció de la Gendarmeria, sobretot després de la sedentarització de la Policia muntada arran de l'Edicte del 9 de març de 1720, el qual havia de suposar —tal com ha pogut demostrar l'historiador anglès Clive Emsley— una veritable colonització de l'espai que contribuiria al procés d'unificació nacional. Més enllà de la seva dimensió cultural i simbòlica, aquesta proximitat es basa en dos elements principals: un d'estructural —la brigada territorial— i un de funcional —la vigilància general. Efectivament, si la Gendarmeria es pot considerar de manera objectiva com a policia de proximitat és per la seva omnipresència sobre el territori, gràcies a la densa xarxa de brigades territorials i a la vigilància general permanent que aquestes garanteixen.

Històricament, la Gendarmeria es componia només de brigades, la qual cosa indica la seva singularitat i la seva globalitat. Són la cèl·lula orgànica de primera línia i l'estructura més petita (amb un efectiu mitjà d'entre sis i deu suboficials). Unitat de base implantada en tot el territori (la «xarxa») com si fos una veritable tela d'aranya, és l'estructura polivalent per excel·lència de la Gendarmeria, ja que exerceix totes les seves missions de manera gairebé autàrquica. Cal destacar que l'aparició de diverses formacions especialitzades en departaments de la Gendarmeria (policia de trànsit, investigacions judicials o vigilància i intervenció) no ha desposseït les brigades de les seves múltiples competències, així que podríem considerar que són els doctors de «medicina general» de la seguretat pública.

La vigilància general és l'altre component d'aquesta acció de policia de proximitat. Aquest tipus de tasques, que afavoreixen la coneixença dels llocs i de les persones i garanteixen una presència tranquil·litzadora dins del sistema social, són una realitat concreta dins l'activitat d'un gendarme. A causa de la seva implantació territorial dispersa, la Gendarmeria és físicament pròxima a les poblacions rurals i, en menys mesura, a les zones perifèriques de les ciutats, zones que els agents s'esforcen per conèixer, a fi d'obtenir la col·laboració d'allò que en el llenguatge dels gendarmes s'anomena població sana. La vigilància general comprèn tres aspectes:

- l'observació minuciosa dels llocs i les persones per identificar qualsevol indicatiu d'infracció (comesa o prevista) i per dissuadir-ne els autors potencials
- el control repressiu per fer respectar les lleis i els reglaments, i
- el contacte amb la població.

Els serveis de vigilància general es realitzen tant de dia com de nit, per part d'equips de com a mínim dos gendarmes, i tenen una durada mitjana d'entre dues i quatre hores, segons les circumstàncies i les unitats. La vigilància general no es limita, ni molt menys, a aquesta tasca minuciosa d'observació i de prevenció. També permet efectuar intervencions urgents i controlar la circulació. A més, es pot encarregar del lliurament de documents d'identitat i d'altres documents ofi-

cials. La vigilància general és, juntament amb la brigada, la veritable imatge de la Gendarmeria, però es distingeix d'aquesta segona pel fet de ser mòbil i itinerant. La vigilància general té una importància simbòlica considerable, ja que dóna visibilitat a la institució i als seus representants, fa que la figura del gendarme sigui propera i accessible, i contribueix a fer que formi part de la vida quotidiana de les poblacions on viuen els gendarmes, agrupats en casernes. Actualment es plantejen dubtes sobre si és necessari fer evolucionar aquest punt de vista tradicional de la vigilància general proteïforme (calaix de sastre), és a dir, que permet accomplir alhora diferents missions, les quals es podrien dur a terme amb més eficàcia mitjançant un esforç d'especialització. Per bé que els seus objectius (donar seguretat, prevenir, dissuadir, conèixer, informar-se i informar) continuen essent vàlids en l'aspecte operacional i social, sembla que els mitjans, els mètodes i, fins i tot, la denominació d'aquesta activitat necessiten clarament una adaptació, una transformació.

En termes més generals, podem observar certa erosió de l'acció de la policia de proximitat realitzada per la Gendarmeria a causa de la pressió de diversos factors, entre els quals figura, en primer lloc, la disminució constant de la població a qui afecta aquest tipus d'acció, tant pel que fa a les poblacions de zones rurals, per l'èxode en massa que experimenten, com pel que fa als grups de població que viuen a les perifèries de les zones urbanes, ja que aquestes zones s'estan convertint en ciutats o parcel·les dormitori, intercalades amb zones comercials i industrials, de manera que estan desertes durant el dia perquè els seus habitants treballen al nucli urbà més proper. Per aquest motiu, el contacte entre els gendarmes i la població és menys freqüent i espontani. Exceptuant el cas concret de l'activitat dels policies de trànsit, les persones gairebé no veuen cap gendarme. Si volen adreçar-se a la brigada quan arriben a casa després d'una jornada de feina, cal que ho facin abans de les sis de la tarda ja que, si no, poden trobar-se la porta tancada. Per als gendarmes, la situació no és gaire diferent, atès que, si no fan que les persones visitin expressament la brigada, només hi poden tenir contacte a primera hora del vespre, moment en què la gent vol relaxar-se a casa seva més que no pas parlar amb els gendarmes.

Un altre factor és l'augment constant de l'individualisme en les relacions socials, que tendeix a reduir la relació entre els individus, i més si es tracta de la relació de cada individu amb les forces de l'ordre. Aquesta erosió és percebuda més fàcilment amb relació a l'activitat de vigilància general. A causa de la motorització del servei i de l'augment constant de missions i departaments d'una banda, i de l'increment de l'individualisme en les relacions socials, de l'altra, el contacte amb la població —que suposa la força principal de la Gendarmeria— tendeix a desaparèixer. Aquesta alteració del contacte humà fa que actualment els gendarmes no puguin beneficiar-se de l'estatus privilegiat que els aportava antigament la proximitat amb el ciutadà i que els convertia en un personatge familiar, temut i apreciat alhora, amb qui es podia fer broma però a qui es respectava. Si bé no sembla que es qüestionï el principi de la vigilància general, aquesta modificació del seu contingut tendeix a anul·lar una part de la seva utilitat pel que fa a la recollida d'informació (qualsevol mancança en aquest àmbit pot tenir conseqüències nefastes), de

coneixença profunda de la circumscripció (per a la qual el gendarme només pot comptar amb ell mateix i potser alguna vegada amb els registres de la brigada o amb l'experiència adquirida pels seus companys), i també pel que fa a la resposta contra la inseguretat (el distanciament entre el gendarme i el ciutadà és, de fet, el bressol en què es gesta i creix el sentiment d'inseguretat).

El tercer factor, lligat estretament a l'anterior, és el caràcter cada vegada més repressiu de les normatives de trànsit que provoca la «por als gendarmes» i fa que hi recaigui la impopularitat d'aquesta repressió (repressió justificada per la intenció de solucionar la terrible situació a les carreteres), cosa que dificulta cada vegada més el contacte entre els ciutadans i el gendarme.

El mateix efecte provoca el quart factor explicatiu, que és el fenomen global «d'urbanització» dels gendarmes. La gran majoria dels agents reclutats durant els darrers anys no són, com abans, fills d'agricultors que havien decidit abandonar la feina del camp per seguir una carrera militar al servei de la llei i l'ordre. Actualment, el gendarme prové d'un entorn urbà que determina en essència els seus valors i les seves aspiracions. Aquesta situació provoca certs problemes d'adaptació quan un agent ha de traslladar-se juntament amb la seva dona i els seus fills a una brigada ubicada en una zona rural allunyada dels principals centres urbans.

El darrer factor però, sens dubte, el més important és la manca de mitjans per mantenir aquesta relació privilegiada entre el gendarme i el ciutadà. Aquesta situació és el resultat de dos fenòmens: la disminució de la disponibilitat dels agents, a causa de la reducció de les multes que es va dur a terme després de la crisi de l'estiu de 1989, i els problemes d'efectius que viu la Gendarmeria a causa de la implantació territorial imposada per la mateixa organització en forma de xarxa, que obliga a mantenir efectius importants arreu del territori, fins i tot en les zones rurals més apartades, mentre que, objectivament, la Gendarmeria no disposa dels mitjans necessaris per accomplir correctament l'acció de policia de proximitat en els indrets amb més població del territori sota la seva responsabilitat.

2.3 La Policia nacional

Per a aquest cos, la policia de proximitat també evoca pràctiques antigues. Des de mitjan segle XIX, i basant-se en el Decret del 17 de setembre de 1854, tot el sistema de seguretat pública de la capital es basava en el principi de *l'ilotage*, és a dir, la vigilància continuada d'una part d'un barri (una illa de cases) per part dels mateixos agents. Podem considerar que el desenvolupament d'aquesta pràctica durant els anys setanta i vuitanta va ser el precursor de la difusió del concepte de policia de proximitat. D'aquesta manera, després d'haver afirmat que «calia aprofitar qualsevol ocasió per personalitzar les relacions entre la policia i el ciutadà», l'informe Peyrefitte (1977) recalca que «la integració de la policia dins la societat s'havia de fer seguint aquest sistema de vigilància per illes de cases». És pertinent el fet que la policia tingui presència sobre el terreny i contacte directe amb la població, tenint en compte la implicació cada cop major que aquest ens té en els dispositius polítics de les ciutats i la necessitat de compensar fins a cert punt l'efecte de la professionalització i de la motorització del cos. Tanmateix, la pràctica

de l'*ilotage* ha donat uns resultats relativament exigus, sobretot a causa de l'escàs nombre d'agents destinats a aquestes missions: el 1998, uns tres mil vuit-cents funcionaris (és a dir, un 4 % dels efectius de la policia), amb el suport de dos mil policies auxiliars, eren responsables de la vigilància de gairebé dues mil sis-cents illes de cases. Això fa que la imatge d'aquests agents sigui poc valorada al si de la institució, que hi hagi certa manca de motivació dins la plantilla, que no hi hagi possibilitats d'actuar en els barris més conflictius i que aquests agents es destinin sovint a altres tasques.

Durant la prolongació del col·loqui de Villepinte (1997), en la reunió del Consell de seguretat interior del 27 de gener de 1999, el Govern va decidir desenvolupar i generalitzar les pràctiques de policia de proximitat. Aquesta àmplia reforma, en principi iniciada a la Prefectura de Policia de París amb la creació de la policia urbana de proximitat, va ser precedida per una etapa d'experimentació realitzada en dues fases: en la primera fase es van seleccionar cinc circumscripcions «pilot» (Nîmes, Châteauroux, les Ulis, Garges i Beauvais) per posar en funcionament, la primavera de 1999, les noves pràctiques que, en una segona etapa, s'havien d'estendre a seixanta-dues ciutats més abans de finals de 1999. Basant-se en aquestes experiències, i després d'uns debats d'àmbit nacional durant el mes de març de 2000, el Govern va decidir estendre aquesta organització a tots els departaments francesos, de manera que s'apliqués a totes les circumscripcions de policia abans de finals del 2002.

La policia de proximitat representa una àmplia reforma de la Policia nacional, més enllà del simple augment de la presència policial sobre el terreny. Es tracta d'una reorganització important dels departaments i de les pràctiques professionals amb l'objectiu de reconquerir el territori d'una manera material i simbòlica. Aquesta policia de proximitat està organitzada per territoris: el seu objectiu és crear una mena de xarxa sobre el teixit urbà, més o menys inspirada en l'acció de la Gendarmeria. En molts sentits, aquesta policia de proximitat actua com a policia de sectorització: cada circumscripció de seguretat pública està organitzada en diversos sectors (repartits per barris) que esdevenen el lloc on es duen a terme les missions de la policia. S'obren comissaries (*postes*) de policia i es designen agents polivalents (*proximiers*) que compten amb el suport dels altres departaments en l'àmbit de la intervenció, la informació i la investigació. Pel que fa a l'organització i la gestió dels recursos de la policia, es tracta d'una veritable «revolució», ja que s'introdueixen conceptes nous, com ara el de la gestió per objectius, la resolució de problemes o l'avaluació de les expectatives de la població i de l'eficàcia de les accions de la policia.

Atesa la recent creació d'aquesta policia de proximitat (per sectors), encara no és possible avaluar el seu impacte sobre la delinqüència i el sentiment d'inseguretat, ni tampoc analitzar la seva relació amb la població i la imatge de la policia. Pel que fa a la delinqüència, fins i tot pot donar-se la paradoxa que, almenys al principi, augmenti el nombre de delictes denunciats a les circumscripcions de seguretat pública. L'augment de la presència dels agents sobre el terreny i la seva major implicació per combatre els desordres, els actes incívics i els petits delictes pot fer que moltes més persones es decideixin a denunciar actes de delinqüència, que

abans no haurien denunciat per desconfiança i escepticisme respecte a la policia. Per bé que aquesta pressió sobre el percentatge de delictes que es denuncien, sobre les «xifres negres» de la delinqüència, demostra un augment de la confiança en la policia, també és cert que fa difícil apreciar i valorar la situació real. Sens dubte, és difícil que la població, els elements de decisió locals i els responsables institucionals acceptin que la creació de la policia de proximitat pugui traduir-se, encara que només sigui temporalment, en un augment de les xifres de delinqüència, indicadors que s'estudien i que es publiquen cada any, i dels quals es fan ressò els mitjans de comunicació i els polítics.

3. EL FUTUR DE LA REFORMA

Deixant de banda aquesta prudència necessària a l'hora d'avaluar les experiències de policia de proximitat de la Policia nacional, podem identificar també una certa resistència i escepticisme per part dels funcionaris de policia, no només pel que fa als objectius i la filosofia d'aquesta reforma, sinó també (i sobretot) pel que fa als mitjans necessaris. Efectivament, aquesta major presència (immobiliària i física) sobre el terreny suposa la mobilització de nombrosos efectius suplementaris, que actualment provenen de la plantilla destinada a altres serveis (sobretot d'agents de seguretat), de noves destinacions internes dins dels diferents departaments de la policia i de mesures de fidelització de les forces mòbils (companyies republicanes de seguretat i esquadres de Gendarmeria mòbil).

Aquesta mancança d'efectius sembla que és el taló d'Aquil·les d'aquesta reforma, si més no mentre no s'aconsegueixi destinar grups sencers a aquestes tasques (modificació de les zones del territori corresponents a la Policia nacional i a la Gendarmeria) o no hi hagi un augment notable del pressupost. Cal tenir en compte que per reforçar la presència de la policia sobre el territori, sense entrar en l'aspecte de la seva eficàcia operacional, cal un volum de personal notable per destinar patrulles a vigilar cada sector (a peu i amb vehicles) i per atendre la gent a les diferents comissaries.

A França, com a molts altres països, la policia de proximitat (aspecte indispensable de l'activitat policial) i les seves pràctiques heterogènies i heterodoxes han esdevingut un element de debat públic, un model, un objectiu per a la política policial, amb el risc que el seu èxit o el seu fracàs relatiu perjudiquin els objectius fonamentals d'aquesta policia de proximitat i que, arran d'això, sorgeixi la intenció de substituir-lo, com a reacció oposada, per un altre model que, en contraposició, afavoreixi pràctiques més repressives i més radicals per combatre la delinqüència.