

## Avaluar la policia anomenada de proximitat? Certeses i incerteses obtingudes de les experiències franceses<sup>1</sup>

JÉRÔME FERRET

Investigador associat de l'IHESI (París, França) i de l'Àrea de Recerca de l'Escola de Policia de Catalunya

173

### 1. INTRODUCCIÓ

Aquest article presenta una metavaluació de les investigacions d'avaluació sobre la policia de proximitat dutes a terme a França des de fa quinze anys. Proposa, en primer lloc, exposar cinc certeses sobre l'avaluació d'aquesta categoria molt particular de policia: la polisèmia del concepte de *proximitat*, els perills de la noció de «bones pràctiques» i la noció «enganyosa» de *resistència al canvi*. No obstant això, la investigació d'avaluació sempre serà tributària de dues incerteses essencials: la caixa negra policial i l'espai polític, cosa que significa que hi ha una avaluació tècnica de la policia però també, i sobretot, una avaluació política. En conclusió, aquest article s'obre a una perspectiva nova en insistir sobre l'emergència silenciosa d'una cultura de l'avaluació en el si del Ministeri de l'Interior.

La significació històrica de la policia, com a institució encarregada de la seguretat pública, es va establir institucionalment a França sota el terme de *policia de proximitat* el 1999, i la relació entre aquesta significació i la seva avaluació mai no ha estat senzilla. Fins i tot podríem dir, malauradament, que els diferents cossos policials i la policia «de carrer» són, per definició, reticents a tota idea d'avaluació. La institució policial ha sabut desviar fàcilment i hàbil les mirades indiscretes de l'observador massa curiós sobre el seu rendiment. Per tant, malgrat la precarietat de les relacions entre aquesta forma policial de regulació de problemes quotidians i el «mètode» d'avaluació —organitzats ambdós entorn de la hipòtesi caricatural: *pressió policial = disminució del delictes*—, s'han realitzat investigacions que han intentat mesurar amb més precisió els impactes de les diferents estratègies de policia de proximitat dutes a terme a França des de fa vint anys. Posteriorment, aquestes investigacions han posat de manifest dispo-

---

1. Traduït del francès per Rita Goycochea Robles.

sions que, de manera silenciosa, ordenen la introducció del canvi en la institució policial.

Són aquestes certeses i incerteses que envolten les lleis del funcionament i de l'avaluació de la policia de la quotidianitat les que presento aquí sota la forma de consideracions voluntàriament generals.<sup>2</sup> Insisteixo sobre el caràcter pedagògic dels ensenyaments exposats ja que, en matèria de policia «de proximitat», és probablement impossible i inconvenient ésser massa preconitzador i proposar solucions «miraculoses» de caràcter universal. El treball de policia de proximitat és un objecte diferenciat en evolució constant i, per tant, poc tipificable. A més, la seva avaluació requereix no una metodologia sinó diverses i adaptades a les configuracions locals que constantment es renoven. En aquest sentit, la metodologia representa un veritable desafiament per a l'avaluació.

## 2. LES CERTESES

### 2.1 La polisèmia de la noció de policia de proximitat

L'avaluació de la policia de proximitat ha de vincular-se a la història de la investigació sobre la policia i a les relacions que es van establir entre el poder politicoadministratiu i el món científic francès. Des de l'inici dels anys vuitanta, es van formar aliances que es van encarregar de la construcció del concepte de policia de proximitat, situant-se en la cruïlla de dues voluntats: l'una, la de realitzar investigacions científiques sobre la institució policial i l'altra, la voluntat política per reformar la mateixa institució. Al principi assistim a la importació del concepte de *community policing* en el si dels cercles essencialment científics. Aquestes discussions van prendre cos en una sèrie de seminaris organitzats i dirigits per dos investigadors pioners en la investigació francesa sobre la policia: René Lévy i Dominique Monjardet els quals, de 1985 fins a 1990, conduïen un seminari en el marc de la xarxa europea GERN (Grup Europeu d'Investigació sobre les Normativitats).

Durant aquest període, de cinc, el seminari reunia periòdicament, durant una jornada, els investigadors més destacats que treballaven sobre policia a Europa. Aparentment, mai va haver-hi una publicació general, però un gran nombre de debats que es van fer durant aquestes trobades i discussions científiques van donar lloc a una sèrie d'articles publicats en revistes que van difondre els nous conceptes sobre policia. Aquest va ser un espai d'intercanvi d'idees i de circulació de coneixements probablement important per a la difusió del concepte de *community policing*. S'afegeixen a aquestes trobades nombroses missions d'in-

---

2. Les conclusions generals presentades aquí constitueixen una síntesi de les investigacions realitzades a França des de fa quinze anys, essencialment finançades per l'IHESI. Aquestes reprenen, així mateix, elements de la discussió general entre els quatre equips europeus compromesos en el programa europeu OISIN II finançat per la Comissió Europea el 2002 i el 2003. Agraïm als dos investigadors francesos del CERSA (Universitat de París II), Frédéric Ocqueteau i Dominique Monjardet, les seves contribucions i intervencions al llarg d'aquest projecte.

tercanvis científics entre investigadors francesos com Monjardet, Ocqueteau o Lévy i centres d'investigació nord-americans, com el CICC de Montreal i Jean-Paul Brodeur, el Centre de Criminologia de Toronto i Clifford Shearing i Philipp Stenning o investigadors com Westley Skogan a Xicago. Cal subratllar el paper de *passer de chercheurs* com Brodeur, que fou el cap de pont entre les investigacions angloamericanes sobre el *policing* i en particular el *community policing* i l'espai científic francès, més específicament el CESDIP/GERN i més endavant l'IHESI. Aquestes transferències de sabers no s'han realitzat de manera mecànica i no hi ha hagut cap copiatge cec. Tots els investigadors que treballen sobre la policia i la justícia a França han anat confrontant el seu objecte amb les investigacions americanes, sigui Monjardet, per a la policia comunitària, Ocqueteau per al *private policing* o joves investigadors, com Lagrange o Roché, per al sentiment d'inseguretat.

En el desenvolupament d'aquesta elaboració teòrica neix una primera traducció institucional. Retrospectivament, el que més s'assembla a la primera elaboració d'un projecte de policia de proximitat, abans de la reforma oficial d'abast nacional de 1999, és una primera forma de declaració doctrinària elaborada el 1987 per la Federació Autònoma de Sindicats de la Policia (FASP) en el marc del seu congrés anual sobre territorialització i transparència.

La FASP, que aleshores era el sindicat dominant abans de sofrir una implosió al cap d'uns anys, té un paper essencial en la cogestió d'assumptes policials, juntament amb els organismes centrals del Ministeri de l'Interior. Per aquesta posició obligada de coparticip en la destinació dels policies a França, va fer un doble paper: va participar, al mateix temps, en la construcció d'una manera de dirigir extremament corporativista les condicions materials de treball dels policies, però també, i principalment, en l'elaboració d'una política policial que troba la seva major expressió en el congrés de 1987. Els qui aleshores redactaren el programa de la FASP van preparar un tríptic sobre les nocions de territorialització,<sup>3</sup> associació i transparència. Aquesta és, aparentment, la primera elaboració doctrinària del que seria la policia de proximitat.

Per ser més precisos, no va ser la FASP qui va construir aquesta doctrina, que només es va limitar a adoptar-la. Aquesta va ser redactada per un petit grup, el líder del qual és Jean-Marc Erbès, alt funcionari del Ministeri de l'Interior i director de l'IHESI entre 1989 i 1993. Aquest va ser un cas molt rar de relació entre un grup d'alts funcionaris modernitzadors, un equip d'intel·lectuals del CNRS<sup>4</sup> —que amb els seus treballs de traducció dels clàssics anglosaxons van nacionalitzar les investigacions sobre les qüestions policials— i sindicats policials reformadors.

Aquesta aliança no va durar gaire temps. Immediatament després de l'aparició de l'informe de 1987, la FASP va entrar en una crisi estructural. No obstant això, va quedar un missatge significatiu: el principal sindicat policial representatiu

3. Divisió per territoris. [n. de la t.].

4. *Centre National de la Recherche Scientifique* (Centre Nacional d'Investigació Científica), la institució francesa de més alt nivell en investigació. [n. de la t.].

de guàrdies i oficials —en aquesta època encara en federació amb els comissaris— va reivindicar una voluntat i un projecte reformador de la Policia Nacional. Aquí es va expressar el desig d'implantar i començar una reforma de conjunt els alineaments dels quals —territorialització, associació i projecte de servei— conformaran, posteriorment, els pilars de la policia de proximitat. Aquest últim concepte apareix, de fet, com la concreció institucional d'una trilogia discutida els anys vuitanta, formada per les nocions de territorialització, projecte de servei i diagnòstic local de seguretat. La primera noció va donar lloc a la reforma avortada de la departamentalització<sup>5</sup> el 1991, mentre que el projecte de servei va ser implementat el 1988 i el concepte de diagnòstic local de seguretat va ser discutit des de 1992.<sup>6</sup> També sabem, gràcies als treballs de Barbara Jankowski,<sup>7</sup> que la noció de proximitat comença a aparèixer en els discursos oficials dels anys 1988-1989, encara que el terme «policia de proximitat» s'imposa més tard. Al començament, els anys 1983-1984, per qualificar el treball i les missions de la policia urbana que s'identifiquen amb la policia de proximitat es parla més aviat de la lluita contra la petita delinqüència, que proposava, com a remei, mesures com la intensificació de la presència policial a la via pública i la vigilància per barris.<sup>8</sup> A partir de 1988, es parla cada vegada més de la «policia de la quotidianitat», de la «seguretat en la vida quotidiana» i de la necessitat dels serveis policials per apropar-se a la població. En aquesta època, la policia és concebuda com un instrument de «proximitat social» o, fins i tot, de «gestió de proximitat». Més tard trobem aquesta idea de coproducció en la Llei d'orientació i programació sobre la seguretat de 1995, com si el govern de dretes i el Ministre de l'Interior de l'època, Charles Pasqua, haguessin volgut oficialitzar aquest concepte abans de les eleccions presidencials de 1995. Aquestes tres nocions: projecte de servei, territorialització i diagnòstic d'una situació local, es materialitzen en els programes dels contractes locals de seguretat de 1997 i de policia de proximitat el 1999, després que l'esquerra arribés al poder el 1997.

La policia de proximitat és, doncs, una traducció aleatòria de *community policing*. Aquesta forma doctrinària designa, en realitat, pràctiques policials molt diferents, que poden anar des d'una policia repressiva segons la modalitat de «tolerància zero» fins a una policia centrada en les tècniques de prevenció i de relació amb el públic. Convé tenir en compte aquesta varietat de definicions abans d'iniciar qualsevol avaluació de l'impacte potencial d'una estratègia anomenada de policia de proximitat sobre un territori determinat. L'expressió simptomàtica d'aquesta indecisió és que no hi ha cap mena de consens entre els intel·lectuals, els policies o els polítics sobre la significació de la paraula «proximitat» o, més àmpliament, del verb «apropar». Aquest últim significa fer la policia més accessi-

5. Divisió per departaments. [n. de la t.].

6. Alice Denis, *Les diagnostiques locaux de sécurité*, Balanç de coneixements, IHESI, 1995.

7. Barbara Jankowski, «La police de proximité: regard de la recherche sur un nouveau style de police», a *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 13, 1993, p. 209-230.

8. El terme utilitzat en francès és *îlotage*: sistema de vigilància policial que consisteix a dividir una ciutat o un barri en «illots», sota el control d'un agent (*îlotier*). [n. de la t.].

ble al ciutadà i més atenta als seus problemes? O tal vegada «apropar» revesteix un sentit més sofisticat: el policia no solament serà un representant de la llei, sinó un treballador del saber i un especialista del seu territori, que analitzarà de manera precisa per efectuar una política policial amb altres col·laboradors.<sup>9</sup> D'aquesta manera, abans de qualsevol avaluació convé revisar la definició pràctica de l'estratègia policial que es vol avaluar, fent un recompte precís de les tècniques professionals realment implementades. Això implica per a l'avaluador anar més enllà de les representacions clàssiques, particularment, les professionals de la policia de proximitat. En efecte, els policies tendeixen a valorar, de la manera més natural, un suposat «veritable treball policial» (la repressió d'actes delictius) i devaluar un «fals treball policial» (la prevenció, allò «social»). L'avaluador no pot continuar sent presoner d'aquest maniqueisme que estructura les representacions professionals de l'anomenada policia de proximitat. Per tant, una visita al terreny ha d'ajudar-nos a aprehendre de manera precisa la definició local de la policia de proximitat, destacant el caràcter més o menys repressiu que se li assigna.

Un informe escrit per un especialista de la vigilància per barris il·lustrava aquest dilema en dirigir a l'IHESI una nova reflexió sobre la policia de proximitat, a partir de l'observació de tres comissaries que cobrien les comunitats elegides per la Direcció Central de la Seguretat Pública (DCSP) al departament d'Essone: Gringy, Les-Ullis, Ste. Geneviève-des-Bois, en la tardor de 1998 —un any abans de la reforma de 1999, quan les comissaries van ser dividides en territoris, període profundament afectat per innovacions en l'organització que li permetrien a l'autor descriure una «institució en moviment».<sup>10</sup> En aquest treball, C. Mouhanna va observar diverses modalitats experimentades de la vigilància per barris que, per a 1998, seguia sent l'única forma concreta de «policia de proximitat». Al seu interior només una minoria dels policies vivia la seva funció com una vocació a partir d'un saber particular heretat dels erudits. Però, en no haver estat gaire valorat per la institució en el moment de l'observació (el treball voluntari és vist en la institució amb molta suspicàcia), la vigilància per barris trobaria un segon aire en la seva reorientació judicial (es notaria un increment sistemàtic d'informacions de caràcter penal) i seria molt més sol·licitada. L'autor demostra, més endavant, que la policia de proximitat continuava fent una funció fragilitzada per l'allunyament entre la representació ideal d'una labor difícil d'implementar, les reformes referents a això i els discursos nacionals. Més enllà de les nombroses crítiques que se li poden fer, aquesta demanda popular de proximitat de la policia seria l'expressió d'una necessitat de «normalitat policial» materialitzada en els policies de barri. Però aquesta

9. Jean-Paul Brodeur va assenyalar la confusió que comporta una traducció massa general del concepte de *community policing*: se sol confondre *community policing* amb *problem solving policing*, que són dues filosofies molt diferents (Brodeur, J. P. *Les visages de la police*, Montreal: Les Presses de l'Université de Montreal, 2003, p. 206.)

10. Christian Mouhanna, *Une police de proximité judiciaire: de l'ilotage au renseignement judiciaire*. Paris: IHESI/CSO, 1999. *Quel service pour quel publique? Une tentative d'évaluation chiffrée de l'image de la police dans la population face à la territorialisation*; Paris, CAFI/IHESI, 2000.

«demanda social» continuaria sent ambivalent: s'anhelava disposar de la policia com d'un recurs, és a dir, d'una policia integrada per persones que sabessin escoltar, particularment els joves; és a dir, capaces de bregar amb sentiments. No obstant això, els policies de barri no volien assumir aquest paper. Mentre intentaven expressar en els fets el component judicial de la seva acció (tal com ho fan les Unitats de Tractament Judicial en Temps Real, UTJTR), ningú més s'imposaria entre ells com un veritable «jutge de pau».<sup>11</sup>

## 2.2 Els perills d'una direcció basada en «les xifres»

178

Totes les investigacions portades a terme a França des dels anys vuitanta mostren que les jerarquies policials locals i nacionals es basen, gairebé exclusivament, en les estadístiques policials per provar l'eficàcia del seu servei als seus superiors respectius, i que els funcionaris també atorguen molta importància a aquesta forma limitada d'avaluació del treball del policia.

La hipòtesi de la ineficàcia de la policia sovint es basa en les xifres de la delinqüència. En aquest cas, es demostraria la negligència burocràtica pel desfament entre la delinqüència que es registra i la que es declara a través d'altres mitjans, com ara sondeigs, enquestes autoaplicades de delinqüència o enquestes de victimitat (la famosa xifra oculta de la delinqüència demostraria la feble productivitat de la policia, ja que les estadístiques de la delinqüència són produïdes per les organitzacions policials). En primer lloc, en tractar-se de tècniques policials per mesurar els delictes, els criminòlegs i els especialistes en estadístiques de la delinqüència no obliden tenir en compte les dinàmiques de treball de les organitzacions policials i els seus secrets. Els treballs, a França particularment, sempre han tingut en compte els paranys de les pràctiques professionals de comptabilització i registre de la delinqüència. Així mateix, aquests treballs demostren que no es pot establir seriosament cap correlació entre el registre de la delinqüència i la delinqüència real.

Establir un vincle entre mesures policials i xifres reals implica nombrosos ajustaments metodològics complicats que necessiten creuar les fonts.<sup>12</sup> D'altra banda, una cosa és mesurar concretament el delicte i una altra determinar el rendiment de la policia a partir d'aquestes dades. Les següents hipòtesis van ser massivament rebutjades per les nombroses metavaluacions dels programes de prevenció de la delinqüència empreses al món anglosaxó:<sup>13</sup>

11. El jutge de pau és un mediador de conflictes de manera amistosa que prové de la població civil i que generalment forma part de la mateixa comunitat.

12. Philippe Robert, Renée Zauberman, Marie Lys Pottier i Hugues Lagrange, «Mesurer le crime. Entre Statistiques de police et enquêtes de victimation (1985-1995)», a: *Revue Française de Sociologie*, 2, 1999, p. 255-294.

13. Peter Jordan, «Effective policing strategies for reducing crime», a: Peter Goldblatt i Chris Lewis (eds.), *Reducing offending: an assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*. Londres: Home Office. Research and Statistic Directorate, 1998, p. 63-82.

- a) augmentar la densitat de la presència policial en una ciutat provocarà una disminució en la taxa de delinqüència: *no està provat o no està clar*;
- b) augmentar substancialment el nombre de patrulles que circulen per la via pública pot dissuadir els delinqüents potencials per temor a l'omnipresència policial: *no està provat*.

Les investigacions anglosaxones van demostrar que els nivells de percepció de seguretat eren independents de les fluctuacions en la corba de les taxes d'aclariment dels delictes. En efecte, sembla que l'increment d'aquest sentiment de seguretat en la població és un objectiu que només es pot assolir a través de maneres d'intervenció que difereixin de la repressió tradicional.<sup>14</sup> És per això que l'avaluació «d'èxit» d'aquestes noves formes de policia passa, en realitat, per la resolució de l'equació «repressió/prevenció» sota pena de caure en el següent error: en contrast amb les altres formes de la policia, la policia de proximitat treballa sobre alguna cosa difusa i ha de respondre a una «demanda social» freqüentment contradictòria. La suma de les seves accions no és, doncs, reductible al nombre de les seves interpellacions o de fets verificats. Aquests últims, al contrari, tendiran a incrementar-se en raó d'una major presència policial al territori. No obstant això, referint-nos a les anàlisis d'Ocqueteau,<sup>15</sup> sabem que els indicadors de l'acció preventiva de la policia no són fàcils de pensar ni d'implementar. En efecte, la policia no sap, en realitat, el que una acció de prevenció ha evitat com a irregularitat o delicte, a diferència de les organitzacions privades de seguretat, per exemple, que controlen de manera rigorosa el territori circumscrit de la seva organització. Estem limitats, per tant, a especular sobre l'eficàcia de la prevenció general sense arribar a demostrar del tot l'impacte amb indicadors prou precisos.

Prenguem l'exemple d'una tendència a la baixa d'indicadors d'un delicte o d'un crim. Això pot ser objecte d'interpretacions diferents: podríem donar fe d'una disminució real de la satisfacció del públic pel que fa a la policia (ja que de manera lògica un augment de satisfacció hauria d'implicar un augment de fets assenyalats o denunciats), o bé la intervenció d'altres actors públics i privats de regulació.<sup>16</sup> Aquesta conclusió suposa que no s'han de trobar indicadors de rendiment solament en el funcionament policial: l'avaluació del rendiment de la policia de proximitat no ha de tenir en compte exclusivament criteris endògens a aquesta institució. Amb el risc de trobar-se limitat i forçat a tenir en compte aquesta paradoxa: la policia de proximitat, responsable d'atorgar confiança a les persones ha de fer front a un augment de la delinqüència observada. En efecte, la policia de proximitat, si és eficaç, ha de provocar mecànicament un augment substancial del nombre d'actes aixecades i ha d'implicar un creixement signifi-

14. Jean-Paul Brodeur, *op. cit.*, p. 123.

15. Frédéric Ocqueteau, *Les indicateurs de performance du travail policier, intérêts et limites*. Nota interna de l'IHESI, 2001. «Comment évaluer l'impact du travail des policiers de proximité?», a: *Criminologie*, 36, 1, 2003.

16. Frédéric Ocqueteau i Marie Lys Pottier, «Comment règle-t-on le vol à l'étalage dans les espaces commerciaux français?», a: *Criminologie*, XXXI, 2, 1998, p. 69-85.

tiu de la delinqüència registrada, basat en un increment de la comptabilització de queixes, mentre que es buscava el contrari. No és, doncs, l'efecte pervers menys important d'aquesta «policia»: assegurar els ciutadans augmentant les xifres de la delinqüència. És per això que una avaluació ha d'identificar indicadors exteriors a la institució policial que es trobin, particularment, en les associacions entre la policia i altres col·laboradors. Si això no es dona, una avaluació que només tingui en compte les xifres emeses per la policia deixaria la porta oberta als mecanismes clàssics, que es caracteritzen per abandonar les administracions policials a la seva sort.

### **2.3 Perquè hi hagi una avaluació, ha d'haver-hi alguna cosa per avaluar. O les dues significacions de la noció d'impacte**

Per resumir aquesta idea en una fórmula senzilla, podríem dir que és impossible avaluar «el no-res». Nombroses investigacions han demostrat que les diferents polítiques de proximitat locals o nacionals són, des de molts aspectes, massa generals, fins i tot equivocades. De manera que no hi ha cap equació entre reforma i el seu impacte sobre un territori determinat. Aquest és, per cert, un ensenyament que podem obtenir de la sociologia de l'acció organitzada. Un canvi radical decretat, fins i tot per un ens nacional, no produeix, mecànicament, un canvi concret de les seves pràctiques. Més aviat hi hauria una tendència a produir l'efecte contrari: les reformes iniciades a conseqüència de situacions de crisi no solucionarien forçosament els problemes. Els desafiaments secundaris (remuneracions, estatus, beneficis professionals, etc.) tindrien avantatge sobre els desafiaments de fons, és a dir, la resolució de les causes de la crisi o del malestar. Els actors cristal·litzen les seves energies al voltant de la negociació sobre aquestes qüestions secundàries en absència tant d'un marc precís com de motivacions per emprendre un canvi profund que els depassa. Aquestes observacions tenen conseqüències metodològiques com el fet que la mesura d'un impacte eventual d'una estratègia policial centrada en la proximitat passa per una extensió dinàmica d'aquesta noció d'impacte en dos temps.

En primer lloc, quan es pretén valorar, hem de preguntar-nos si la reforma realment modifica la institució policial en el seu interior, abans de mesurar l'impacte eventual sobre les societats locals (es va més enllà d'una simple modificació de l'organigrama de la comissaria i d'una demanda de recursos humans i materials suplementaris?). Això ens duu als següents plantejaments: el programa engegat és només una modificació superficial de l'organització sense efectes reals sobre les maneres de funcionar? O al contrari, el programa anunciat modifica realment les organitzacions i preveu nous objectius que trenquen amb el que s'ha fet abans? Al mateix temps, assistim efectivament a un canvi en les formes d'actuar dels policies? Estan motivats i convençuts pels nous objectius assignats a la seva unitat? Els indicadors de realització (o *process*) activats han de mesurar el grau de factibilitat d'un programa de policia de proximitat i respondre les següents preguntes: els actors implicats, principalment els policies, se senten motivats i es comprometen amb l'execució del programa? Quins són els policies més actius i, d'a-



cord amb la posició que ocupen en la institució, són capaços de convèncer altres policies més escèptics sobre la importància del programa? Aquests actors-clau en l'èxit d'un projecte local de policia de proximitat seran recompensats pel seu compromís amb el projecte? Es van preveure, al llarg de la reforma, procediments de concertació i intercanvi per a recollir les crítiques i les observacions dels policies involucrats?

En segon lloc, si una reforma ha comportat canvis significatius en la institució policial, el mesurament de l'impacte d'un programa ha de partir d'objectius clars que els participants, policies o no, es van proposar pel que fa a un territori particular, com també de reinterpretacions estadístiques policials. Entre les experiències que comparteixen els seus coneixements sobre les inseguretats locals es troben les més concloents. Problemes com les queixes per soroll, la degradació i la micro-agressió poden servir com a categories fructíferes per muntar programes locals i avaluar-los a partir d'objectius ben definits perquè siguin i puguin ser mesurats concretament pels mateixos actors locals que valoraran el resultat de l'avaluació.<sup>17</sup> Aquestes dades, assentades i posteriorment treballades col·legialment en grups actius (i no solament formals i rituals), poden proporcionar informació als actors locals sobre la importància dels desordres i inseguretats que les estadístiques policials clàssiques tenen poc en compte i de manera errònia. En tot cas, és particularment en els capítols de les queixes per soroll, les degradacions i les micro-agressions verbals que es troben els camps d'acció més importants de les polítiques policials del futur.

La reforma de policia de proximitat de 1999 es troba en la ment dels reformadors com la continuació de la reforma dels contractes locals de seguretat llançada l'octubre de 1997. De manera que la implementació de les comissaries territorials havia de basar-se sobre el diagnòstic elaborat en el marc d'aquests contractes. Tanmateix, d'acord amb la lògica policial, el conjunt de projectes presentats de forma autònoma i independent dels contractes locals de seguretat no va tenir un significat transcendent.

#### **2.4 La boirina que envolta la noció de «pràctiques correctes» (*best practices*) de la policia de proximitat**

L'èxit d'un programa de policia de proximitat implica, d'una banda, anar més enllà de les declaracions d'intencions i dels marcs difusos de les doctrines que, d'una banda, i amb freqüència, tendeixen a generalitzar i, de l'altra, afavoreixen la difusió dels coneixements específics de tècniques professionals innovadores que implementin principis generals d'acció. En efecte, en tota estratègia nacional o local de policia de proximitat, la primera etapa està consagrada, la majoria, a l'elaboració doctrinària. Per a la reforma de 1999, es va elaborar una doctrina d'acompliment, la mateixa que descansava sobre cinc maneres d'acció fonamentals destinades a instaurar una relació de confiança entre la policia i la població, a

17. Frédéric Ocqueteau, et al., *Ordonner le désordre*. París: La Documentation Française, 2002.

tenir en compte les seves necessitats efectives i a lluitar amb eficàcia contra la inseguretat quotidiana.

- a) La policia de proximitat es basava en la territorialització.
- b) La policia de proximitat havia d'estar en contacte permanent amb la població, la qual cosa es manifestava, especialment, en una associació activa amb tots els actors de la seguretat, associació en la qual el contracte local de seguretat era el referent per excel·lència.
- c) El policia de proximitat exercia al seu territori totes les missions de la policia, incloent la missió judicial; era polivalent i no es reduïa o limitava a una especialització.
- d) Es refereix a la responsabilitat dels funcionaris; a cada sector del barri li corresponia un agent policial ben identificat, que encapçalava un equip amb competència sobre el terreny en qüestió.
- e) Finalment, el servei ofert a la població i la seva millora havien de guiar l'organització del servei, així com les missions que havien de complir davant els habitants: especialment, calia assegurar un millor tracte a les víctimes i a la població vulnerable o amb dificultats.<sup>18</sup>

Sota aquesta definició, aquesta doctrina es va difondre vers els nivells inferiors de la institució esperant que aquestes disposicions tinguessin efectes sobre les organitzacions policials. Finalment, la institució policial central va acompanyar la difusió interna de la doctrina amb una sèrie d'instruments i de pràctiques operacionals que es proposaven materialitzar els principis generals de la reforma. El que es constata amb les experiències franceses i, particularment, amb l'anomenada reforma de policia de proximitat de 1999 és, d'una banda, la proximitat infinita sobre la doctrina de la Direcció Central de Seguretat Pública; d'altra banda, els esforços considerables implementats per adaptar l'organització a les necessitats de la reforma, i, finalment, la incertesa que ha acompanyat les anomenades pràctiques correctes en la seva accepció més tecnocràtica, que són simplement les tècniques professionals de la policia. No obstant això, podríem pensar que la doctrina no és un fi en ella mateixa i que aquesta doctrina està naturalment destinada a patir distorsions en la realitat. De manera que si aquesta doctrina no defineix el contingut precís de les pràctiques que han d'acompanyar la seva implementació, serà lletra morta. Els serveis de policia implicats es conformaran, lògicament, amb respondre al procediment atenen les disposicions d'una alta jerarquia que funciona per decrets. Es trobaran unitats de policia que responguin a l'ordre superior dient: «Què vol que fem? Nosaltres ho farem». Però, representent les lliçons de la sociologia de les organitzacions, particularment policials, el que sistemàticament fa falta quan s'han posat totes les energies en la producció i dels organigrames, és la implementació inevitablement lenta, perllongada i difícil dels instruments professionals, és a dir, de les competències i els coneixements tècnics

---

18. Ministeri de l'Interior. Direcció Central de la Seguretat Pública, 1999.

que aquesta implica. Aquests últims transformen la doctrina i l'organització, el projecte, etc., en pràctiques professionals transmissibles, assimilables, assignables, validables, controlables.<sup>19</sup>

Pel que fa a l'operativitat de la transmissió, cal tenir en compte que si es va establir la doctrina de l'acompliment de la policia de proximitat, els coneixements en el terreny no s'han estabilitzats: estan sorgint, és a dir, estan en fase d'experimentació. D'acord amb S. Tiévan, caldria, almenys al començament, que el dispositiu de formació s'alimentés de matèria viva, del que passa actualment al terreny i dels progressos que es realitzen. Això pressuposa la implementació de recursos adequats per capitalitzar de manera permanent l'experiència i transmetre-la acudint als actors del terreny.

## 2.5 La resistència al canvi: una noció enganyosa

Un gran nombre de treballs anteriors de sociologia de les organitzacions han destacat la complexitat de la noció d'organització.<sup>20</sup> Aquests treballs han posat en evidència les diverses motivacions dels actors d'aquestes organitzacions que no es deixen fàcilment instrumentalitzar per objectius, fins i tot definits des de fora de la institució. Aquí intervenen els límits de les perspectives unitàries i holístiques de les organitzacions. Les múltiples i contradictòries aspiracions dels actors entren en conflicte amb les prioritats econòmiques estipulades per l'exterior i, particularment, la famosa cultura del resultat. Els actors organitzen un sistema de regles informals que els permeten acceptar les disposicions i, sobretot, aplicar-les. Aquests processos d'*endogenització* dels objectius provoquen que les organitzacions no siguin passives caixes registradores d'ordres i de disposicions superiors. Per tant, són aquests fenòmens de traducció i retraducció de les normes els que cal aclarir. D'aquesta manera, el fracàs d'una estratègia de policia de proximitat és, freqüentment, atribuït a una pretesa postura recalcitrant de la base policial formada per súbdits de l'acció pública: vell debat que travessa tota la sociologia i, particularment, la que es proposa avaluar el delictes. Quan es mira més de prop, es percep que la noció de resistència al canvi actua com un lloc comú en l'avaluació i, particularment, en l'avaluació policial, que és un impensat i un prejudici que influeix en els estudis institucionals i científics que es proposen mesurar l'activitat

19. A títol d'exemple, una investigació portada a terme per l'IHESI el 2000, va obtenir set «principis d'eficàcia» al voltant dels quals s'estructuren o s'han d'estructurar les pràctiques i els coneixements tècnics dels policies de proximitat. Més enllà de l'enunciació normativa d'aquestes regles de bona conducta, resta pendent i mai explícit, en realitat, el que pot significar una «pràctica correcta» de la policia de proximitat i, sobretot, les condicions de transmissió d'aquests coneixements o destreses de generació en generació en un mateix lloc. A: Sophie Tiévan, *Caractérisation des savoir-faire spécifiques en police de proximité et examen de moyens de leur acquisition*, París, IHESI, 2000. Els punts presentats s'obtenen de la síntesi de l'autor: administrar un procés dinàmic, actuar des de l'interior per restablir un funcionament social, guanyar el suport dels diferents components de la societat local, desenvolupar una intel·ligència col·lectiva amb els actors de terreny, fer convergir i treure profit de la complementarietat de les competències especialitzades, adaptar les tècniques de policia sobre el terreny i a l'estratègia, treballar en una lògica proactiva per poder anticipar i innovar.

20. Ehrard Friedberg. *Le pouvoir et la règle*. París: Seuil, 1993, p. 57-59.

policial. Per exemple, quan un avaluador és enviat per una institució central com la Inspecció General de l'Administració i observa que «hi ha alguna cosa que no està funcionant», estarà naturalment temptat a diagnosticar una resistència dels policies de base, sense imaginar, per un instant, que els policies de proximitat avaluats poden tenir raons legítimes per no adherir-se al programa que se'ls proposa. En efecte, certs actors tenen raons objectives i completament comprensibles per dir: «*No entenc res d'aquesta doctrina, està mal plantejada i, a més, ja n'hi ha prou, de reformes!*». L'avaluador d'una estratègia de policia de proximitat sempre ha de tenir en compte els factors de resistència i intentar desxifrar-los. Els policies avaluats poden considerar, legítimament, que una reforma o un projecte estan mal explicats, que pateixen una falta d'acompanyament pedagògic, sobretot pel que fa a les pràctiques professionals. Afegim a això que les presentacions de les reformes de policia poden provocar la suspicàcia que aquestes dissimulen una fantasia reformadora dels seus superiors, o bé un judici negatiu sobre tot el que es va endegar en el passat. Les reformes s'acumulen i esdevenen, pràcticament, un desafiament autònom de l'administració policial, siguin quins siguin els seus resultats i la dimensió d'èxits o de fracassos.<sup>21</sup> Les condicions estan donades, per dir-ho així, per eternitzar una forma de pessimisme corporatiu que recorre les generacions de policies i que inculquen als joves els més veterans. Per això, l'avaluador se sotmet a un veritable examen de coherència per part del policia avaluat, que pot, legítimament, argumentar una saturació i una incoherència dels projectes de la seva institució.

### 3. LES INCERTESES CONSTITUTIVES

Hi ha dos àmbits que generen incertesa al voltant de l'avaluació de la policia: la caixa negra policial i l'espai polític.

#### 3.1 La caixa negra policial: les condicions de recepció d'una reforma de policia de proximitat

Per començar, convé recordar els assoliments de la sociologia del treball policial i, particularment, els estudis sobre les condicions de la introducció de canvis en les organitzacions policials. En el cas de França, es disposa de coneixements sobre la història de les reformes policials, gràcies als treballs realitzats per Dominique Monjardet. En el seu llibre *Ce qui fait la Police (El que fa la Policia)*,<sup>22</sup> es troba una exposició minuciosa de dos processos que tenen efectes directes sobre

21. Notem que la Policia Nacional ha experimentat, en deu anys, importants reformes presentades cada vegada com a revolucions culturals (departamentalització, reforma de cossos i carreres de 1995, reforma del Codi penal i de la presumpció d'innocència, reforma dels contractes locals de seguretat, reforma de policia de proximitat el 1999, etc.), sense comptar amb els incessants ajustaments jurídics.

22. Monjardet, D. *Ce qui fait la police*. Paris: La Découverte, p. 198-229 (218 i subsegüents, més específicament).

la conducció del canvi en els aparells policials: la incertesa i la involució de finalitat. En primer lloc, una dinàmica d'incertesa travessa la institució policial en el seu conjunt. Sense entrar en els detalls de la demostració, direm que l'autor amplia la noció introduïda per Brodeur de *xec en gris*. Referent a això aquest autor ens diu que els mandats que es donen a la policia prenen la forma d'un «xec en gris», en què els dos actors participants —policia i polítics— es protegeixen establint la base d'un litigi sense fi. Monjardet proposa aprofundir aquesta noció dient que no és solament l'obsessió de la cobertura la que anima les dues parts, sinó que estem davant d'un mecanisme més estructural que resideix en la negociació entre atorgament de recursos i espera de resultats.

D'altra banda, el procés d'involució de fins amaga un fenomen de politització: qualsevol organització instrumental, emmarcada per objectius i recursos, tendeix a restablir-se de l'assignació d'aquests últims, així mateix intenta redefinir-los internament i aprehendre'ls ella mateixa com la finalitat i el propòsit de la seva activitat (evasió d'una activitat prescrita). Una altra conclusió s'imposa amb la lectura dels resultats dels principals camps de reforma iniciats els anys vuitanta:<sup>23</sup> tota reforma policial és acceptada en la mesura que incrementi els recursos de l'organització o reforci l'estatus professional dels policies; s'evita o es rebutja en el moment que amenaça el precari equilibri establert entre la professió i l'organització, és a dir, en el moment que pot desestabilitzar el sistema intern de decisió. A més, quan el canvi és prescrit des de dalt, només aconseguix penetrar l'organització si compta amb l'adhesió de la base de la professió.<sup>24</sup>

Les investigacions realitzades a principis dels anys noranta també van revelar la importància de la qualitat de l'ambient policial per a l'èxit o el «fracàs» d'una reforma policial:<sup>25</sup> no és senzill, per a un reduït grup de policies «convençuts» de la legitimitat del canvi, plantar cara al repte llançat per una nova estratègia policial. A més, les raons que impulsen certs agents a no involucrar-se en les seves tasques professionals no deriven únicament del pes de les pressions psíquiques. Les trajectòries socials de cadascun expliquen també les seves diferents actituds. Els que són originaris de barris difícils i per als qui la funció de policia representa una missió social, tendiran a involucrar-se més que aquells que van entrar a la policia per evitar l'atur o per trobar condicions de treball menys dures que en una fàbrica. Finalment, la competència entre les unitats, generada per la necessitat d'engrossir «les xifres» explicava, d'una banda, les dificultats d'integració que trobaven els policies de barri que havien elegit aquest camí per vocació. Se sentien marginats i desfasats pel que fa a la resta del personal de la comissaria, que estaven més preocupats per desenvolupar una repressió intel·ligent que per la prevenció. Aquesta no sembla formar part integral del treball policial, en la mesura que les activitats de prevenció no estan clarament quantificades i, per tant, no són tingudes en compte

23. *Ibid*, p. 222.

24. *Ibid*, p. 229.

25. Maria Cuhna, Catherine Delacroix, *Pertinence du territoire et de la fonction d'une police de proximité. Exploration d'un espace social: Montfermeil*, IHESI, desembre, 1991.

en l'avaluació realitzada pel comandament superior. Més recentment, David Katane<sup>26</sup> va realitzar una anàlisi diferencial de les organitzacions, del treball i de les experiències dels policies de proximitat de dues ciutats: Garges-les-Gonesses i Nîmes. Per ell, la territorialització és el fet observable més explícit i notori de la reforma de policia de proximitat de 1999. Aquesta reestructuració de l'espai policial s'acompanya d'un reacomodament del temps policial. Malgrat això, aquests canvis significatius no semblen influir en el treball d'acostament a la població. També és difícil que els policies opinin sobre allò que distingeix aquesta nova organització de l'anterior. Poc transparent, la institució continua essent força insondable. L'organització policial local sempre funciona sense un esquema clar i ordenat. Tanmateix, això no significa que sigui disfuncional. Funciona en la coordinació de les seves accions encara que l'observador no pugui distingir un esquema general. Les recompenses socials i simbòliques ràpidament atribuïdes als millors elements de llocs-pilot van allunyar dels seus llocs persones molt motivades. Mentre la policia de proximitat es continuï considerant com el graó que condueix cap a serveis més prestigiosos, la població seguirà convençuda que les dinàmiques del treball de les institucions públiques no estan subjectes a resultats, sinó al seu funcionament intern. Per exemple, a Garges va caldre esperar quatre mesos per veure arribar un nou encarregat de la policia, acompanyat per molt pocs efectius, la qual cosa va tornar impossible la continuïtat de la implementació.

En suma, aquesta reforma de 1999 va tenir un efecte atenuador dels conflictes a l'interior de les organitzacions, entre policies de base i oficials, entre organitzacions en els àmbits locals i nacional, i entre organitzacions nacionals. En un altre pla, Tiévan recorda el paper decisiu dels comandaments mitjans i superiors:<sup>27</sup> l'eficàcia d'una reforma depèn directament de les formes adaptades de direcció i organització del treball. Per tant, és definitivament estratègic, per a la policia de proximitat, no limitar la formació solament als efectius de base; ha d'abastar tots els nivells de l'organització.

### 3.1.1 La qüestió dels recursos materials

En el seu temps i per als seus adeptes, la vigilància per barris va tenir avantatges com l'autonomia, la confiança atorgada al funcionari per part dels seus superiors, la valoració obtinguda de les relacions amb la població; mentre que els altres serveis van tenir la sensació que perdien tasques assignades i prerrogatives. La percepció general sembla ser un increment de treball amb menys efectius. Les investigacions realitzades posteriorment i més recentment per Ferret i Ocqueteau<sup>28</sup> també van destacar la importància de la dimensió material i organitzativa de les policies locals que se sotmeten a una reforma. D'aquesta manera, està demostrat

26. David Katane, *La Police et la ville, Questions sur la proximité*, Informe IHESI, juny 2002.

27. Sophie Tiévant, *op. cit.*

28. Jérôme Ferret, «Police de proximité en France. Une expérience de recherche institutionnelle à l'IHESI» (1998-2001). A: *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*. 46, 2001. Frédéric Ocqueteau, *Criminologie. op. cit.*

que una gran part del que anomenem «èxit» o «fracàs» està condicionat per les energies locals i la distribució de les relacions a l'interior d'una comissaria, per exemple per les relacions entre els policies i els altres actors de la ciutat. Però, pel que fa a l'eficàcia de les pràctiques, el domini de les habilitats tècniques específiques per part dels policies de proximitat és, evidentment, necessari, encara que no suficient. El rendiment també està directament lligat a les condicions en què els agents exerceixen la seva professió: els policies de proximitat han de tenir a la seva disposició els recursos adequats a l'exercici de la seva pràctica, tant materials (a bastament però, sobretot, adaptats a la seva missió), com humans (relació efectiu/sector i, d'altra banda, relació policies experimentats/policies en formació; a més, adjunts de seguretat, que intervenen en el rendiment i, alhora, en la transmissió dels coneixements).

### 3.1.2 Altres factors que cal tenir en compte

En resum, citarem com a variables essencials els següents punts:

- a) els tipus de pedagogies internes de l'aparell policial local (pedagogies obertes, generals, poc actives o, al revés, dirigides, adaptades i actives);
- b) la direcció interna de la reforma i maneres de reestructuració de les funcions (reorganització superficial o reorganització real dels serveis?);
- c) els tipus de sancions positives: que se centren únicament en el resultat de la delinqüència o que s'enfoquen a la qualitat del servei ofert i,
- d) els tipus de relació amb els comandaments superiors locals i, particularment, el nivell d'intervenció dels prefectes i subprefectes.

En el fons, per a l'avaluador és important saber si el programa de policia de proximitat endegat és, o no, solament la continuïtat de pràctiques informals implantades anteriorment. Li pertoca diferenciar entre el que és nou i el que no ho és.

## 3.2 El context polític de l'avaluació

La segona gran font d'incertesa que envolta l'avaluació és l'ambient polític d'una reforma policial. És innegable que *allò polític* (local o nacional) repercuteix sobre *la política* d'avaluació (local o nacional) d'una reforma o d'una estratègia policial, atès que els resultats d'aquestes últimes tenen un gran impacte sobre allò polític. Fins i tot si la influència d'aquesta variable no és realment quantificable, l'avaluador, no obstant això, ha de tenir-la en compte en el seu treball. Ha de fer-ho al començament, quan s'exposen els objectius d'una estratègia, i al final, quan es presenten els resultats, moment crucial en el qual es defineixen «l'èxit» o el «fracàs».<sup>29</sup>

29. Jérôme Ferret. «Y aura-t-il des élections cette année? Technologie des partenariats de sécurité et oubli du politique», A: *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 50, 4, 2002, p. 7-17.

### 3.2.1 *El començament: els criteris d'elecció dels llocs experimentals i el grau d'elaboració del projecte local*

D'acord amb la doctrina oficial, el projecte consistia en una fase d'experimentació en cinc llocs i una altra de generalització progressiva en tot el territori, el qual hauria d'estar definitivament cobert el 2002. Cada fase d'implementació de la reforma de policia de proximitat, que va començar el 1999, afectava aproximadament deu milions d'habitants. Es van tenir en compte tres criteris per escollir les circumscripcions per a la primera fase d'experimentació i de generalització posterior:

188

- donar prioritat als departaments problemàtics, d'acord amb les orientacions governamentals de l'època en matèria de seguretat;
- donar prioritat a l'extensió de les circumscripcions que ja estaven considerades, parcialment, amb un barri o un sector d'experimentació determinat;
- prendre en consideració una política associativa de seguretat a través de l'existència d'un o diversos contractes locals de seguretat.

De manera no oficial, els criteris de selecció van obeir a lògiques molt singulars. El que es pot dir, retrospectivament, és que la selecció inicial d'un lloc experimental no és un desafiament neutre. A un director departamental de la seguretat pública li convé, per exemple, «barallar-se» per ser elegit per a determinada experimentació, sinònim de publicitat nacional (*«hem estat elegits com a lloc experimental»*) i d'atribució de recursos humans i materials suplementaris. El segell «experimental» té la seva importància. Acredita la comissaria amb el segell de *territori escollit* per la Direcció Central de la Seguretat Pública. Fins i tot podríem dir que els resultats de l'avaluació ja es coneixen des del començament, ja que si el lloc ha estat elegit és perquè tindrà vocació de «vendre» i presentar oficialment el model, adquirir la forma d'un laboratori al qual es convida la premsa, els associats i els professionals estrangers. Aquesta dimensió no és insignificant per a l'avaluació. Una estratègia reformadora implica sempre laboratoris i llocs experimentals destinats a la presentació oficial de la reforma.

Aquí trobem un punt feble de les reformes públiques franceses: la incapacitat de generalitzar experimentacions que siguin permanents. Falta saber si aquesta estratègia no és conscient i no revela una voluntat d'impulsar reformes destinades a quedar-se en l'etapa experimental. Hi ha, per cert, llocs especialitzats en aquesta mena d'operacions. Pensem, especialment, en una ciutat de cinquanta mil habitants, prefectura d'un departament al nord de París, que va ser escenari d'un dels primers contractes locals de seguretat, signat el 1998 després d'haver rebut la visita de l'acabada de crear Cèl·lula d'Enginyeria de l'IHESI (creada el desembre de 1997 com una oferta pública de consultoria per a les ciutats que havien de realitzar diagnòstics locals de seguretat) i que, posteriorment, va ser elegida com a lloc experimental per a la reforma de policia de proximitat el 1999.

Podríem citar un altre exemple: una altra ciutat, seleccionada per formar part de la segona fase de llocs experimentals, és la prefectura d'un departament en



què el seu prefecte era ni més ni menys que l'exdirector general de la Policia Nacional, oposat a l'alcalde, figura política nacional del grup en el poder per aquell temps. Aquesta ciutat se situa prop d'una altra en la qual l'alcalde era el ministre de l'Interior de l'època. És inútil precisar que aquest ordre politicoadministratiu local condiona, en primer lloc, l'elecció del lloc i, posteriorment, les conclusions de l'avaluació. D'acord amb el que nosaltres sabem, per la nostra posició privilegiada, la selecció de llocs experimentals ha estat objecte de negociacions internes en el Ministeri de l'Interior, preàmbuls que l'avaluador ha de tenir en compte en el seu treball. A més, les zones que s'han d'avaluar i l'obertura dels terrenys per als sociòlegs estan determinades pels comandaments superiors de la policia. És imperatiu, doncs, per a aquell a qui s'ha confiat la missió d'observació *in situ*, plantejar-se el perquè de l'elecció d'aquests territoris i no d'uns altres. En general, hi ha una aposta avantatjosa que aquesta selecció oficial respon a complexos criteris implícits que posen en joc els interessos policials locals. Al final, això duu a preguntar-se novament: Què volen que observem i per què? El conjunt de respostes a aquestes preguntes determina, finalment, els resultats d'una avaluació.

En les nostres observacions de terreny durant la implementació de la reforma de 1999, vam sentir que el sociòleg assignat com a avaluador oficial no podia quedar-se dintre dels límits imposats per una avaluació institucional pilotada per dos cossos d'inspecció: el General de la Policia Nacional i el General de l'Administració. Prenguem l'exemple del lloc «M» que vam haver d'avaluar. La implementació de la seva reforma de policia de proximitat s'inscriu en una llarga història de violències urbanes. D'aquesta manera, els criteris prioritaris del cap de la policia d'aleshores en la selecció dels sectors de territorialització van estar molt influenciats per aquesta història local. Per tant, amagar els veritables criteris de selecció del lloc pilot significava passar de llarg l'avaluació, atesa la gran importància d'aquesta selecció en les estratègies dels actors locals preocupats per tenir èxit d'acord amb els criteris definits per l'administració central. Aquests criteris van ser: evitar la selecció del lloc més problemàtic i seleccionar una petita ciutat sense problemes per no comprometre les oportunitats «d'èxit» de la reforma local davant dels ulls de la Direcció Central. Per a nosaltres, «avaluadors», l'operació no consistia a valorar el que se'ns demanava (i portar cegament «l'uniforme» d'avaluador) sinó preguntar-nos per què aquest lloc havia estat escollit en detriment d'altres on la demanda de policia i de reconciliació amb la població semblaven més evidents. En realitat, negociar l'elecció d'un territori experimental no conflictiu convenia a la majoria dels actors locals i equivalia a ocultar un problema molt més important, al mateix temps que es responia als criteris de verificació de l'administració central sense córrer el risc de ser mal avaluat.

### 3.2.2 *Al final: les estratègies de difusió i de comunicació i els usos simbòlics de les reformes*

Per copsar les dimensions d'una reforma de policia de proximitat, cal posar l'accent en les estratègies nacional i local de presentació i comunicació de les reformes davant els policies, així com davant la població. Es tracta de veure com

es presenten els programes i de quina manera aquests representen una nova retòrica, és a dir, un nou registre de discursos públics sobre la seguretat. Es presenta, llavors, la qüestió dels usos simbòlics de les reformes. També convé dedicar molta atenció als judicis de valor sobre «l'èxit» o el «fracàs» d'una o altra iniciativa de reforma de policia de proximitat, tractant de donar a conèixer els vincles entre política i policia. Una reforma de policia de proximitat és també un missatge polític: aquesta relegitima una elite dirigent i evoca simbòlicament el monopoli de l'Estat sobre les qüestions policials.<sup>30</sup> Aquest últim, en adaptar la política de proximitat, ens recorda la seva competència local (a través dels prefectes que han controlat completament les reformes dels contractes locals de seguretat i de la policia de proximitat) envaït per un impuls emancipador sobre les qüestions de seguretat i de policia.

D'altra banda, no s'ha d'oblidar que la llei de 1999 sobre les policies municipals conté la clàusula de convenis de coordinació signats pel prefecte. Aquest dispositiu convencional posa de manifest la mateixa lògica de tutela a distància. Així mateix, el poder políticoadministratiu ha de fer intel·ligibles i acceptables aquestes reformes de policia de proximitat, de manera que es reconegui que la conclusió d'una avaluació és una qüestió d'especialistes, però també és una conclusió política. Per això, es tracta de saber qui la va obtenir i per a què. La naturalesa d'aquesta conclusió («èxit» o «fracàs») pot variar totalment en funció de qui l'anuncia i del moment en què ho fa. Això és important i condiciona el rumb dels discursos públics, les pràctiques professionals i les representacions del públic. Un article curt publicat en un diari nacional que presenti la reforma com un desengany relatiu, diu molt més que qualsevol informe d'avaluació, per més irreprotxable que aquest sigui. Per tant, en parlar de «fracàs» convé, per dir-ho així, sospesar la naturalesa d'aquest judici i, sobretot, precisar qui ho anuncia i en funció de quins criteris. A França —el cas que ens interessa—, podríem esmentar moltes divergències en les lectures de la reforma de 1999 i trobar fonts importants de malentesos entre els científics, especialistes o no, d'assumptes policials, encara que també entre els experts privats, policies i altres actors polítics.

A França, en el marc d'un canvi polític radical com el que hi va haver l'abril de 2002 (el candidat del Front Nacional<sup>31</sup> es va presentar en la segona volta d'una elecció presidencial després d'una campanya centrada en els problemes de seguretat), en un context de sensibilitat extrema vers els problemes de seguretat de l'opinió pública, era mal vist un nou ministre de l'Interior que acceptés l'experiència de policia de proximitat iniciada pel grup polític que deixava el poder. Lògicament (des del punt de vista polític), el nou grup en el poder va haver de qüestionar de manera radical les experiències del seu predecessor, les quals, després d'un diagnòstic seriós, tal vegada incloïen elements aprofitables. En aquesta dimensió eminentment política de l'avaluació, a manera de corollari, podem oferir una con-

30. Peter K. Manning. «Community Policing as a Drama of Control». A: Jack R. Green, Stephen D. Mastrofski. *Community Policing, Rethoric or reality*. Nova York, Praeger: 1991, p. 27-47.

31. Jean-Marie Le Pen fou el candidat del Front Nacional, partit d'ultradreta [n. de la t.].

clusió de la reforma de policia de proximitat de 1999 que diria més o menys el següent: «*La policia de proximitat no és un fracàs total. Va funcionar una mica ací i una altra mica allà. Per tant, deixarà petja. No obstant això, és temps de tornar a centrar el treball policial al voltant del cor de la seva activitat i reorientar un nou dispositiu cap a una policia més repressiva*».<sup>32</sup> Per als científics i els tècnics de la policia, una altra cosa és saber si s'han pogut produir resultats. Això, d'acord amb els que en tenen un coneixement i un saber, i que van començar a experimentar realment una reforma. També ells arriben a la mateixa conclusió de fracàs?

#### 4. CONCLUSIÓ: UNA DESOBRUCCIÓ DE LA CULTURA D'AVALUACIÓ DEL MINISTERI DE L'INTERIOR?

191

La promulgació de reformes policials nacionals rellevants a Europa (Bèlgica el 1998, Espanya el 1996, França el 1999) va anar acompanyada d'una forma de consagració de la cultura de l'avaluació a l'interior de les administracions centrals de la policia. Per a França, aquest moviment representa, sense cap mena de dubte, una novetat important en l'acció del Ministeri de l'Interior. Una vegada que es va anunciar aquesta pretensió de mesurar l'impacte d'una reforma de policia, les direccions centrals van haver d'adquirir una doctrina sobre l'ocupació de l'avaluació i dotar-se, posteriorment, d'estructures i mètodes capaços d'implementar aquesta nova filosofia de l'acció pública de seguretat.

Amb la reforma dels contractes locals de seguretat de 1997, es va crear una Cèl·lula d'Enginyeria i Consell de l'IHESI, així com una missió interministerial d'avaluació dels contractes locals de seguretat a la fi de 1997. Pel que fa a la reforma de la policia de proximitat, aquesta va ser anunciada per un Consell de Seguretat Interior de gener de 1999, el mateix que es va implantar per una cèl·lula d'avaluació mixta en la qual van participar la Inspecció General de l'Administració, la Inspecció General de la Policia Nacional i l'IHESI. Amb aquestes reformes es constata la creació d'una *enginyeria d'Estat* en aquest capítol sense saber, en realitat, com i amb quins serveis del Ministeri de l'Interior es va poder constituir una consultoria pública que fes possible un judici d'avaluació públic versemblant.

32. Citarem, per exemple, un fragment del discurs de Nicolas Sarkozy, ministre de l'Interior i de Llibertats Locals, davant els directors i responsables de la Policia Nacional el dimecres 26 de juny de 2002: «*L'objectiu d'instaurar una policia de proximitat, inicialment indicat per la Llei d'orientació per a la seguretat del 21 de gener de 1995, es mantindrà. No obstant això, la seva implementació no es tornarà a realitzar en detriment de les capacitats de l'acció judicial i de la presència nocturna de les unitats. El concepte de policia de proximitat respon, evidentment, a les evolucions socials, però ha de tenir un contingut més fort, particularment pel que fa a la presència de les forces de la policia durant la nit. Si no és així, la noció mateixa de policia de proximitat es pot qüestionar. La Llei de programació ha de permetre'ns reforçar aquesta presència nocturna. Paral·lelament, jo confio que es reforçarà l'acció judicial de les forces de seguretat interior. Un increment de la presència policial a la via pública només té sentit si s'amplia mitjançant la recerca activa i sistemàtica dels autors de les infraccions, a fi que aquests siguin, en el més curt termini, interpellats i posats a la disposició de l'autoritat judicial*» [...].

No obstant això, si s'observa amb una mica de distància el procés d'avaluació iniciat per la reforma de 1999, cal constatar que el nucli de l'avaluació va quedar circumscrit als membres de la família policial i, específicament, a la Inspecció General de la Policia Nacional i a la Direcció Central de la Seguretat Pública. Encara que aquestes dependències es van veure compromeses en percebre que es tractava de realitzar una avaluació en un temps rècord —els terminis estaven donats pel temps polític—, van conservar-ne el control i van assegurar la mediació entre l'aparell policial i el camp ministerial. Tanmateix, sembla que les coses han canviat; l'experiència avaluativa de la policia de proximitat de 1999 va iniciar, des del nostre punt de vista, un nou procés: es va poder evidenciar tot un seguit de petits canvis creixents que deixaven veure que el sistema policial passaria, lentament, d'una cultura de control a una cultura d'avaluació. Ja que, si som honests i realistes, no es podia esperar la instal·lació brutal d'un sistema plural d'avaluació d'una reforma de policia en la qual participaven investigadors i no policies. Això significava conèixer poc l'especificitat històrica d'un Ministeri de l'Interior, tradicionalment caracteritzat pel culte a la urgència, a l'esdeveniment i a l'ordre públic. En el cor mateix de les pràctiques d'inspecció és on cal buscar el sorgiment —a través d'experimentacions successives informals— d'una nova cultura de l'avaluació, fruit de la creació recent d'una enginyeria d'Estat en el si del Ministeri de l'Interior. En tot cas, és a partir d'aquestes cèl·lules familiars de la policia que les coses podrien arribar fins a la consagració d'una cultura de l'avaluació autònoma sense, malgrat això, reduir a res la incertesa dels aparells policials.