

# L'impacte de la recerca en matèria de policia en la presa de decisions polítiques

FRÉDÉRIC OCQUETEAU

Director del Departament de Recerca  
de l'Institut d'Estudis Superiors de Seguretat Interior (IHESI), París

107

## 1. DE QUIN INSTITUT ES TRACTA?

L'objectiu d'aquest document és presentar algunes reflexions pràctiques a partir de la meua experiència com a director d'investigació a l'IHESI des de 1998. Parlem d'un institut que té onze anys, que està en una situació històrica d'equilibri precari i que en aquests moments es troba més aviat en una conjuntura favorable. Això s'explica per tres factors que descriu a continuació.

- a) *Una voluntat política*: un ministre que vol que el seu Ministeri disposi d'un departament d'investigació, independent del d'Estudis, per a aprofundir en el coneixement de la trilogia següent, segons les estipulacions inicials:
  - les «amenaces antigues o noves»;
  - els «òrgans de regulació policials» associats a altres institucions com les de justícia, municipi, defensa, sanitat, educació nacional, finances, equipament, etc.;
  - la dialèctica i les interaccions entre les amenaces i la seva gestió conjunta, en temps i llocs diferents (a escala local, nacional i internacional); dimensions de futur i avaluació.
- b) *Mitjans pressupostaris propis* a disposició d'un «departament d'investigació» que treballa en col·laboració amb altres departaments: Enginyeria i Consell, Formacions. D'altra banda, mitjans econòmics exteriors aportats per la dotació del Ministeri de Finances a través del Ministeri d'Investigació, i ajudes europees (programes Falcone, Stop, Odysseus...).
- c) La *designació d'un científic* especialitzat en temes de seguretat, cedit pel Ministeri d'Investigació al Ministeri d'Interior per a dirigir, a temps complet, el departament d'investigació. El seu càrrec li garanteix una certa inde-

pendència de pensament i una autonomia d'acció en la investigació interna de l'Institut (20 % de la producció) i en la negociació de les investigacions externes (80 %) amb els equips de científics i universitaris. Per a acomplir la seva missió de gestionar la política de recerca, rep l'ajuda d'una secretària, de tres investigadors científics i de dos estadístics.

## 2. LA NEGOCIACIÓ AL VOLTANT DELS EIXOS D'INVESTIGACIÓ I DE LES NECESSITATS D'INFORMACIÓ PER A L'ACCIÓ

108

Cal tenir en compte l'existència d'un Consell d'Orientació a l'IHESI que dóna forma a les necessitats d'informació de la direcció del Ministeri; unes necessitats que el Departament de Recerca tradueix, amb l'ajuda d'un Consell Científic (format per universitaris i investigadors especialistes en temes de seguretat en sentit general).

A títol informatiu, m'agradaria dir que les necessitats actuals d'informació, tant d'avaluació com de prospecció, estan condicionades per les necessitats internes de França i perquè cal tenir en compte les implicacions de la construcció europea ampliada:

- a) L'adaptació de les agències de seguretat a les noves formes de delinqüència juvenil.
- b) La «violència urbana» és específica de França o és un fenomen comú a tots els països de la Unió Europea? Com l'afronten els altres països?
- c) Seguretat i urbanisme: les diverses modalitats d'apropament i els problemes entre els urbanistes i els policies.
- d) Noves formes d'immigració, integració i lluita contra les discriminacions racials. Conseqüències en el manteniment de l'ordre (*policing*) i les pràctiques policials.
- e) Reflexions i valoracions de l'eficàcia de la reforma de la policia de proximitat (a l'estranger i a França).
- f) Impacte de les noves tecnologies de seguretat (televigilància) sobre la delinqüència del carrer i la violència urbana.
- g) Polítiques de repressió i prevenció en matèria de lluita contra les drogues il·legals, el blanqueig de diner negre i l'economia local relacionada amb aquests temes (comparació de França, els països del sud del Mediterrani i els PECO). Extensió a les noves modalitats de lluita contra altres delinqüències econòmiques i financeres.
- h) Informació sobre els sistemes policials dels països en transformació que pertanyen a l'antic bloc soviètic.

La diferenciació entre estudi i investigació ha estat un repte important. Aquesta distinció s'ha de recordar constantment a les diverses jerarquies que no la saben veure; el Departament de Recerca no és una oficina de projectes, al contrari del que es veu a la BKA o al Home Office.

D'una banda, un *estudi* és el resultat d'un encàrrec concret articulats sobre una pregunta. Ha de tenir com a resultat una resposta funcional, tant administrativament com política: és una reflexió *per a* la policia.

D'altra banda, una *investigació* obeeix a dues limitacions: un protocol que s'ajusta a una demanda establerta per l'equip que se n'encarrega, que formula una hipòtesi que s'ha de verificar o que recull les últimes novetats d'una qüestió que, de moment, encara comporta poca problemàtica. En ambdós casos, obtenim una manera més encertada de veure un problema, possiblement mitjançant una reformulació, sense que s'hagi de respondre necessàriament a una qüestió concreta: és una reflexió *sobre* la policia.

El repte de «traduir» les aportacions de la investigació a actuacions concretes és una qüestió bàsica; però no la fa necessàriament el Departament que encarrega, controla, segueix i avalua la investigació externa o subcontractada, sinó que necessita «traductors» (investigadors de la policia que sàpiguen anticipar per a les direccions les necessitats immediates d'informació i, per tant, extreure els elements d'informació aportats per la investigació si obeeixen a una altra lògica de coneixement que és la d'un cúmul de saber que porti a noves preguntes).

El repte de la «transmissió» o la «valoració» dels resultats de la investigació «digerits» internament es planteja de dues maneres:

- a) Es reinjecta aquesta informació a un públic de lectors especialitzats. Això es fa organitzant col·loquis, seminaris, a través de revistes internes, com ara els *Cahiers de la Sécurité Intérieure* (barreja entre revista científica i d'alta distribució, de la qual sóc redactor en cap). S'encarrega als universitaris i científics contractats una síntesi del seu treball, cosa que pot sensibilitzar un públic més ampli. D'aquesta manera, hem sensibilitzat els efectius sobre el tema de les DEFT (delinqüències econòmiques i financeres) per a sortir del problema del crim organitzat.
- b) Es redacta el resum d'una recerca en dues pàgines per a les direccions i el ministre, però aquest tema s'escapa del nostre control, ja que l'única persona que hi té accés directe a través d'aquesta via és el director de l'Institut. No sempre arriben les reaccions sobre els treballs (amb interès o sense) al Departament de Recerca.

El director de la investigació (amb el seu equip) es troba entre el món científic i l'aplicació de la informació amb fins pràctics. Després d'entendre aquesta postura concreta podem exemplificar la pregunta formulada en el títol d'aquest document.

### 3. L'IMPACTE DE LA RECERCA EN EL PROCÉS DE DECISIÓ POLÍTICA

En teoria, podem trobar tres casos diferents.

### 3.1 L'impacte nul (definitiu o a curt o mig termini)

Pot succeir que les investigacions contractades no siguin *validades* pel Departament de Recerca, perquè no es corresponguin amb la comanda feta (això ha passat tres vegades en dos anys). També pot passar que siguin *validades*, però que no passin de l'informe, que no les valorin en la institució ni, encara menys, fora.

Pot succeir que l'Administració no entengui la manera com una recerca ha tractat una qüestió concreta i que no li vegi cap utilitat. La informació es queda més aviat en l'àmbit del món científic, que avalua els seus investigadors segons altres procediments, a part del rendiment polític de la investigació. Tot i que l'impacte del projecte sigui nul, mai no passarà desapercbut en l'àmbit científic.

També pot passar que l'Administració prohibeixi la publicació d'una recerca que hagi obtingut uns resultats que consideri subversius i perillosos. En deu anys, han aparegut tres casos d'aquest tipus: el racisme a la policia, l'any 1991; la demostració de la necessitat de la categoria consumidor i revenedor de drogues com a garantia de l'eternalització d'una política policial autònoma de lluita contra certes delinqüències urbanes associades, l'any 1994; l'avaluació d'una reforma en curs sobre policia de proximitat i el paper dels auxiliars de seguretat, l'any 1999.

Com a testimoni defensor d'una investigació contra certes polítiques, descriuré aquest últim exemple, que avaluava la política de mobilització dels auxiliars de seguretat a la Policia Nacional (destacava inversions locals diferencials en els dispositius, mentre que el centre afirmava que la reforma s'estava aplicant a escala nacional).

### 3.2 L'impacte negatiu a curt termini, positiu a llarg termini

Descriuré dos exemples que crec que il·lustraran aquest aspecte.

En primer lloc, l'experiència de l'adequació entre les estadístiques policials de la delinqüència i la primera enquesta de victimització nacional que intentava fer compatibles les categories (1999). La sanció per part dels mitjans de comunicació de la policia (minimització del contingut en relació amb la victimització real, per exemple), les conseqüències d'una mala gestió pública dels resultats en l'àmbit intern. Tornem a la casella de sortida o anem endarrere? O pensem en el futur, ja que hem de ser més modestos en l'aprenentatge recíproc de les aportacions entre estadístics independents o interns.

En segon lloc, el cas d'un ministre que vol que se'l recordi i deixar la seva empremta amb una reforma sol·licita al Departament de Recerca que li faciliti elements molt precisos per ajudar-lo a prendre una decisió política. Està tan concentrat per a què la seva reforma tingui èxit que s'oblida dels consells de prudència. La reforma serà un fiasco polític total (plans departamentals de seguretat, 1992). Els investigadors, escaldats, no es prestaran més a aquest tipus de joc.

### 3.3 Els impactes incerts en la majoria d'investigacions: el riu Alfeu

- a) La influència de la investigació sobre els objectes de seguretat existeix, com a mínim com a *repte simbòlic* per a l'últim dels ministeris francesos, preocupat per semblar (progressivament) un nou mestre intel·ligent pel que fa a les qüestions de seguretat interior, és a dir, estar dotat, com el Ministeri de Justícia i de Municipis, d'una eina de reflexió per a la seva actuació quotidiana. Però personificar aquesta influència envoltant-se d'intel·lectuals és un exemple poc freqüent. El veritable poder de decisió està en mans dels diversos directors dels gabinets de direcció. En el millor dels casos, aquest «pensador» de la policia es pot convertir en el conseller tècnic d'un director general o central. Un cas com aquest es va donar fa poc a França i va durar tant com el pas del director en qüestió a la DGPN.
- b) Una possible influència a llarg termini de les investigacions que han estat massa innovadores en un moment precís des del punt de vista polític i que, per tant, no han estat útils; hem de veure-les com una memòria per al futur, en el qual tindran influència, tot ignorant el moment, el perquè o el com del seu «ressorgiment» (imatge del riu Alfeu). Reapareixeran gràcies als guardians de la seva memòria, quan més endavant uns altres actors polítics els demanaran que reuneixin la informació sobre el tema que abans no tenia interès, per a argumentar o reformar les pràctiques clarament problemàtiques al seu dia. Un exemple que cal destacar sobre aquest fenomen es pot trobar en les investigacions sobre la seguretat privada a França.

## 4. CONCLUSIÓ

En conclusió, no sempre estem en condicions d'avaluar l'impacte de la investigació sobre les qüestions de seguretat quan portem a terme les polítiques públiques. Però una cosa és segura: la investigació existeix, està personificada, mobilitza finançaments i, cada vegada més, té un pensament acumulatiu. Una cèlebre teoria de l'incrementalisme en el camp del pensament de les polítiques públiques es pot mobilitzar amb aquest objectiu: el caràcter acumulatiu del saber de la investigació provoca transformacions al marge; pot aportar un munt d'idees difuses que acaben utilitzant-se un dia o altre (vegeu l'èxit del concepte de policia de proximitat, alternativa del de *community policing*).

Interessa cada vegada més la comunitat científica, tot i que es mostra de maneres molt diverses en funció del moment, els actors polítics, administratius, socials i civils, amb conseqüències inesperades, cosa que provoca que els polítics no tinguin èxit amb aquestes estratègies maldestres d'instrumentalització del saber. Al mateix temps, és conscient de la seva precarietat (financera i de reconeixement: sempre constitueix un camp molt pobre en les ciències humanes franceses), però alhora coneix els seus objectius i la seva força. Pot mirar el futur amb una certa confiança en la mesura que porta una nova generació d'investigadors

cap a aquest camp; uns investigadors que mai no han tingut els reflexos crispats i paralitzats dels seus predecessors que, amb por de legitimar allò «repressiu» i el que dóna «seguretat» sobre les qüestions policials i de seguretat, mai no han volgut entrar a la capsa negra.

Una hipòtesi que caldria tractar durant aquest examen de consciència, entre investigació i impacte sobre una política pública de seguretat, seria la següent:

- les investigacions seran encara més valorades i enteses si no entren en el camp d'una reforma pensada i preestablerta pel sistema polític i administratiu;
- en sentit invers, una investigació encara es mirarà amb més escrúpols, amb els reflexos de la deferència, si aporta elements que poden confirmar la decisió preexistent. Encara es rebutjarà més, es negarà o es posarà sota sospita si constitueix un perill per a aquells que porten a terme la política projectada.

Però l'exemple més interessant es troba menys en aquesta alternativa que en el miracle d'aquesta situació estranya en què l'investigador del Ministeri de l'Interior és una espècie de trànsfuga, sovint espia, sovint fiador, quan s'accepta que avalua també un procés de reforma amb les seves eines no ortodoxes. Segueix el joc, no traeix, però està en guàrdia, ja que no se'l té en compte en el «llenguatge estereotipat» dels auditors interns de les inspeccions de servei habituals. Se l'escolta amb atenció, tot i que es dilueixi el particularisme de la seva avaluació entre les altres.