

## La política federal belga de seguretat i de prevenció de la delinqüència<sup>1</sup>

YVES CARTUYVELS

Facultats Universitàries Saint-Louis, Brussel·les

PATRICK HEBBERECHT

Cap de Recerca del Departament de Criminologia i Sociologia Jurídica de la Facultat de Dret de la Universitat de Gant

51

### INTRODUCCIÓ

Fa trenta anys, es parlava poc de prevenció de la criminalitat a Bèlgica. Naturalment, la justícia penal tenia una vocació dissuasiva i la policia exercia, en el marc de les seves missions administratives, una funció preventiva dels disturbis de l'ordre públic. Però, si s'exceptuen aquestes dimensions preventives tradicionals dels aparells de manteniment de l'ordre i de repressió, no es pot pas dir que s'hagi tractat d'una veritable política de prevenció de la delinqüència en els cenacles judicials o policials. L'excepció que confirma la regla és l'àmbit de la joventut marginal, per al qual una «lei de protecció», de 1965, planteja un mètode de prevenció del pas a l'acte delictiu, basat en la posada en funcionament d'un doble sistema de protecció social i judicial dels menors *en perill*.<sup>2</sup> D'altra banda, en el marc d'intervenció sectorial de l'Estat social, el sector del treball sanitari i social monopolitza àmpliament el concepte de prevenció i hi associa unes prioritats «ofensives» d'ajuda i de tractament, de protecció i d'emancipació, força allunyades de les preocupacions «defensives» penals.

Aquesta retallada de la prevenció i les orientacions que consagra es torna a discutir de manera important en els anys vuitanta, sota l'efecte de diversos factors conjugats. En primer lloc, en matèria de joventut, les perspectives teòriques de la reacció social o d'altres criminologies crítiques més radicals denuncien l'intervencionisme excessiu de la política de protecció i prevenció pel que fa als *joves en perill* (Conseil de la Jeunesse d'Expression Française, 1981). Avança la idea de

---

1. Aquesta contribució s'inscriu en un Programa de recerca sobre les noves formes de gestió pública de la marginació a Europa, en el marc del TSER-DGXII, *The specific RTD programme* (Unió Europea), 1999-2001.

2. Llei de 8 d'abril de 1965 sobre la protecció de la joventut.

separar l'ajuda als joves en perill de la protecció judicial dels menors delinqüents, atribuint les polítiques de prevenció a les comunitats, competents en les matèries de persones (i, per tant, en matèria d'ajuda a les persones), tot mantenint en l'àmbit federal les polítiques judicials per als menors.<sup>3</sup> I a la inversa, els partidaris del realisme penal troben espais polítics per programar una repenalització de la protecció de la joventut, que tendeix també a revifar una política de prevenció policial de la desviació dels joves. Tot seguit, l'augment del problema de la inseguretat associat a la petita delinqüència no perdona pas Bèlgica. Si bé aquesta problemàtica no és tan important com en països veïns, especialment a França i als Països Baixos, sí que obliga els aparells policials a reflectir-la en la seva política de prevenció. Així doncs, des de l'inici dels anys vuitanta, la gendarmeria i la policia municipal posen en funcionament dispositius de prevenció nous, que seran una esplèndida font d'inspiració per a la política nacional de prevenció de la criminalitat, elaborada a partir de 1985 pels successius inquilins del Ministeri de l'Interior. Finalment, els episodis de gran bandidatge (els assassins de Brabant Wallon) i de terrorisme (les Cèl·lules Comunistes Combatents), associats al drama de Heysel,<sup>4</sup> desemboquen en una «crisi» important de l'aparell policial. Diverses comissions parlamentàries d'investigació denuncien moltes llacunes i disfuncions i els seus treballs també subratllen la necessitat de revaloritzar la policia municipal i el seu rol de prevenció en l'àmbit local (Haquin, Mottard, 1990).

Basant-se en el model francès, però especialment en l'holandès, des de l'inici dels anys noranta, les autoritats belgues accepten el «repte de la inseguretat» i apliquen dos eixos de treball complementaris, amb una perspectiva que tracta de trencar amb els anteriors models d'acció separats per «integrar» els diversos nivells d'intervenció preventiva i repressiva. D'una banda, es posa en funcionament una política administrativa «global i integrada» de seguretat i de prevenció de la delinqüència, que impulsa el govern federal. L'enfortiment de la policia, estimulada perquè desplegui una «policia de proximitat», de límits poc definits, però sobretot la creació de «contractes de prevenció» i de «contractes de seguretat» a diverses ciutats i municipis «de risc» del país simbolitzen l'aparició d'una «nova prevenció» local de caràcter més protector. D'altra banda, s'habiliten diversos dispositius judicials i es racionalitza el sector parajudicial com a suport a la nova política de prevenció. Es tracta d'intervenir, amb un nombre de dispositius nous, de manera més ràpida, més sistemàtica i més eficaç contra la «petita delinqüència,

3. L'Estat belga està format per tres entitats: l'Estat federal, que exerceix les competències residuals no atribuïdes als altres nivells de poder (defensa nacional, política d'estrangeria, moneda, seguretat social, Justícia i Interior); les regions (regió flamenca, regió valona, regió de Brussel·les capital), les competències de les quals es basen en un pla territorial i inclouen, especialment, l'habitatge, els transports, les obres públiques i el comerç exterior, i les comunitats (la comunitat flamenca, la comunitat francesa i la comunitat germanòfona), les competències de les quals estan relacionades amb la llengua de les persones i fan referència, especialment, a l'ensenyament, la cultura, la salut i l'ajuda a les persones (i, per tant, l'ajuda a la joventut).

4. Durant una final de Copa d'Europa, organitzada a Brussel·les, el maig de 1985, el hooliganisme dels aficionats anglesos provoca un nombre important de víctimes entre els italians.

freqüent i repetitiva», amb la col·laboració, quan és possible, de nous actors locals de la prevenció.

Aquí parlem de l'evolució d'aquesta política federal de seguretat i de prevenció de la delinqüència, sense deixar de banda, tanmateix, els diversos dispositius complementaris que s'han posat en funcionament en l'àmbit judicial: perquè, en efecte, les autoritats federals han pensat el conjunt com un tot «integrat». A més, centrar-se només en una part del «trencaclosques» podria falsejar el diagnòstic d'una evolució que, a Bèlgica, inscriu les polítiques de prevenció en una perspectiva de seguretat i comporta el desplegament d'un *Estat de seguretat* (Hebberecht, 1998) o d'un *Estat de control* (Cartuyvels, Mary, 1999).

## 1. NOVA PREVENCIÓ I POLÍTICA DE SEGURETAT: EL MARC INSTITUCIONAL

### 1.1 Retorn als orígens: les iniciatives policials en l'elaboració d'una política federal de prevenció de la delinqüència (1981-1988)

A començaments dels anys vuitanta, el govern democratacristià liberal de Martens-Gol (1981-1985) duu a terme una política de redreçament socioeconòmic d'inspiració neoliberal. En aquest context, la Gendarmeria belga impulsa una nova política de prevenció, a iniciativa d'alguns dels seus alts funcionaris i els seus assistents (Hebberecht, 1990). Davant de la creixent inseguretat, de l'augment de les xifres de criminalitat enregistrades i de la disminució dels índexs de resolució dels crims i dels delictes, s'elabora una nova política de prevenció policial, de caire proactiu, en el marc de l'exercici de la funció administrativa (Berkmoes, 1990). L'interès per les víctimes (potencials) de delictes contra el patrimoni, la responsabilització de l'opinió pública, convidada a fer-se càrrec de la seva seguretat, i el desenvolupament de projectes de prevenció adreçats a joves marginals i delinqüents ocasionals, en dibuixen les orientacions principals. La Gendarmeria afavoreix aquest nou intent preventiu amb l'eclosió d'una nova generació d'alts funcionaris de parla neerlandesa, més oberts que els seus predecessors al model policial anglosaxó. També influencia alguns cossos de policia municipal (principalment a Flandes), els quals, al seu torn, desenvolupen noves pràctiques de prevenció policial (Carrier, 1990; de Valkeneer, 1988).

Aquest interès per la prevenció —que no exclou pas formes de control social més fortes en el si de la Gendarmeria, especialment—, s'enfronta amb un obstacle: com en d'altres sectors, no hi ha coordinació entre les iniciatives de la Gendarmeria i les de la policia municipal; entre les dues forces de seguretat hi ha més competència que no pas col·laboració. Com a resposta a aquesta situació, a partir de 1985 es prenen diverses iniciatives, com ara la creació d'una estructura nacional de prevenció de la petita i mitjana delinqüència, que constituirà el punt de sortida d'una política nacional de prevenció, seguida de la posada en funcionament de comissions provincials de prevenció de la delinqüència i d'un Consell Superior de Prevenció de la Delinqüència, d'àmbit nacional (Hebberecht, 1988).

Si bé intenten coordinar millor els esforços de prevenció de la delinqüència empresos els darrers anys per la Gendarmeria i la policia municipal, les noves eines de prevenció es declinen també vers una gestió «sociopenal» integrada de la petita delinqüència, que inclou l'ajuda a les víctimes i l'establiment de sancions alternatives (Hutsebaut, Peters, 1989, 487). Però, a banda d'aquests ideals de coordinació horitzontal i d'integració vertical, la característica principal de la política de prevenció que s'esbossa durant aquests anys és que és especialitzada i situacional. Traeix la influència preponderant dels actors policials de la prevenció, els quals, des de l'inici dels anys vuitanta, demostren la seva preferència per les teories del control situacional.

## 1.2 Reforma de la policia i primeres fites d'una política administrativa global i integrada de prevenció de la delinqüència en l'àmbit local (1988-1992)

El maig de 1988 arriba al poder una nova coalició de centreesquerra, que inclou socialcristians i socialistes. Al Ministeri de l'Interior, el socialista flamenc L. Tobback fomenta un programa de reforma dels serveis de policia i afavoreix el desplegament de projectes en matèria de prevenció de la criminalitat, de caire més local i més social. Amb el seu Pla de la Pentecosta, del 5 de juny de 1990, el govern elabora un programa de reforma de la policia i de la justícia que, en matèria policial, pretén aconseguir tres objectius:

- reorganitzar els serveis de policia com a institució *al servei del públic*;
- revalorar la policia municipal en un context on se subratlla «la importància d'un estret contacte amb la població per garantir una policia eficaç i democràtica»;
- desenvolupar una política local de prevenció de la criminalitat.

Amb aquesta finalitat, es privilegia dos instruments: per a 1991 i 1992,<sup>5</sup> es posen en funcionament uns projectes pilot de prevenció —vint-i-set en total— i es dibuixen els límits d'una nova política de prevenció «global», «multidisciplinària» i «integrada» de la delinqüència (Poulet, 1995; Synergie, 1995). Això s'ha de desenvolupar a escala local, combinar prevenció situacional i prevenció social, prevenció orientada a les víctimes (potencials) i prevenció orientada als autors (potencials) i assegurar la col·laboració entre els diversos actors d'una prevenció que s'adreça, principalment, a grups de població socialment vulnerables. D'altra banda, també a escala local, es fomenta<sup>6</sup> la creació d'un Consell consultiu municipal de prevenció. Aquest òrgan consultiu s'hauria d'encarregar d'emetre opinions i

5. Circular ministerial, de 12 de novembre de 1990, adreçada als burgmestres i relativa a la prevenció de la delinqüència i Circular ministerial, de 30 de novembre de 1990, adreçada als burgmestres i relativa al projecte de prevenció integrada de la delinqüència (a les ciutats belgues, el burgmestre és el cap del govern municipal [n. de la r.]).

6. OOP18 - Reglament model, de 30 de gener de 1992, per a la creació d'un consell municipal consultiu de prevenció, Ministeri de l'Interior.

de fer proposicions relatives a la manera d'analitzar la delinqüència local, a les formes de criminalitat que han de ser l'objectiu d'una prevenció preferent, als actors que cal implicar en les accions de prevenció, als modes de subvenció de les activitats preventives, a l'avaluació dels projectes de prevenció, a la informació i a la sensibilització de la població... També hauria de poder encarregar a un o a diversos grups de treball l'elaboració de propostes de treball o el seguiment de la realització de projectes concrets. Aquesta estructura, interessant sobre el paper, només complirà parcialment les seves missions, durant la dècada dels noranta, per motius que s'analitzaran més endavant.

D'altra banda, el Consell Superior de prevenció de la delinqüència, oficialment creat el 3 d'agost de 1988, veu modificades la seva composició i les seves missions a partir del mes gener de 1991. Es tracta d'adaptar el Consell a la nova filosofia preventiva, el seguiment de la qual ha de garantir a escala nacional.<sup>7</sup> Així, passa de ser un òrgan de planificació o de coordinació de la política de prevenció a ser un òrgan consultiu del ministre de l'Interior, dotat d'una competència d'opinió bàsica sobre diversos aspectes de la prevenció. Poc sol·licitat, aquest òrgan no es reuneix des de l'estiu de 1992.

### 1.3 D'una política de prevenció de la delinqüència a una política de seguretat (1992-1995)

#### 1.3.1 *L'ascensió electoral de l'extrema dreta el novembre de 1991 i el «repte de la inseguretat»*

El 1991, l'aparició a Brussel·les d'allò que es titlla, una mica precipitadament, d'avalots urbans (Brion, Réa, 1991) i l'ascensió inquietant de l'extrema dreta flamenca, a les eleccions parlamentàries del 24 novembre de 1991, inscriuen els temes de la immigració, la inseguretat i la delinqüència a l'agenda política.

En la seva *Pari pour une nouvelle citoyenneté* (Aposta per a una nova ciutadania), feta pública el 6 de febrer de 1992, el formador M. Wathelet, socialcristià francòfon, proposa un marc d'acció que ha de respondre a «la crida de l'elector». Subratlla la crisi de confiança de la població i la necessitat d'arribar a un «nou contracte amb el ciutadà» sobre la base de tres eixos preferents:

- la ciutat (repte essencial, perquè és el lloc on s'ha de lluitar contra l'exclusió, reforçar la seguretat, recuperar la mobilitat «ecovital»);
- la solidaritat (que suposa, especialment, la salvaguarda de la seguretat social, però també la reintegració dels més pobres);
- la política (perquè es tracta de permetre la readaptació del polític al conjunt dels ciutadans) (Wathelet, 1992, 6-7).

7. Reial decret, de 31 de gener de 1991, que modifica el Reial decret de 6 d'agost de 1985, on s'inclou la creació d'un Consell Superior i d'unes comissions provincials de prevenció de la delinqüència, *Moniteur Belge* del 21 de març de 1991.

Per augmentar la seguretat del ciutadà, el text proposa, de manera més precisa, que se signin uns «contractes de seguretat» amb les ciutats i els municipis, l'objectiu dels quals seria la millora de la qualitat de la tasca policial municipal, l'acostament de la policia comunitària al ciutadà i l'impuls dels projectes de prevenció de la delinqüència. Per beneficiar-se d'aquests contractes de seguretat, les ciutats i els municipis interessats hauran de crear un consell municipal de prevenció de la delinqüència i contractar un funcionari de prevenció.

En funcions a partir del 7 de març de 1992, el nou govern de coalició social-cristiana i socialista s'inspira en aquestes proposicions i redacta un Programa d'urgència sobre els problemes de societat, articulat a l'entorn de cinc eixos bàsics: la seguretat del ciutadà, l'administració de la justícia, un domini millor de la immigració, el medi ambient i una societat més solidària (*Sécurité du citoyen*, 1993, 5). Per respondre al repte de la inseguretat, el govern estableix quines seran les seves prioritats en un text intitulat *Sécurité du citoyen* (Seguretat del ciutadà): cal reforçar les accions de prevenció, aplicar sancions alternatives (treballs d'interès general i mediació penal) i accelerar la justícia contra la petita delinqüència —prioritats que han d'acompanyar les iniciatives en matèria d'ajuda a les víctimes; cal lluitar contra la toxicomania, que «provoca una criminalitat sense treva molt important», i, incloent-hi, a més, «una prevenció millor, una repressió més eficaç i un tractament mèdic més adequat, fins i tot en l'àmbit penitenciari»; cal trobar solucions específiques per a la delinqüència dels menors d'edat, especialment desencarant les regles de desembargament i l'ingrés en centres tancats, a l'espera de la reforma de la Llei sobre la protecció de la joventut, de 1965 (Services du Premier ministre, 1992, 21-22; *Sécurité du citoyen*, 1993, 11).

Prevenció, diversificació de sancions «alternatives» i acceleració dels procediments per jutjar la petita delinqüència, considerar un objectiu preferent els joves i els consumidors de drogues, erigits ara com a causa de la delinqüència, ara com a figures de la inseguretat. Aquests són els ingredients principals de la política de seguretat dels anys noranta. Prefiguren bé la perspectiva *global i integrada*, combinant un enfocament social, policial i judicial de la petita delinqüència, fet que es mantindrà durant deu anys.

### 1.3.2 *Els contractes de seguretat i els contractes de prevenció al servei d'una visió seguritària de la prevenció*

El 19 de juny de 1992, el Consell de Ministres aprova la nota d'orientació *Sécurité du citoyen*, redactada pels ministres de l'Interior i de Justícia. Mitjançant la posada en funcionament de contractes de seguretat i de contractes de prevenció, es confirma el principi d'un enfocament «global» i «integrat» de la prevenció en l'àmbit local. Però, d'ara endavant, desapareix la preocupació, proclamada a finals dels anys vuitanta, d'orientar la prevenció, de manera preferent, vers unes persones socialment vulnerables i de respondre als processos de marginació econòmica, social i política que sorgeixen. Retornen les perspectives del control situacional: la millor prevenció de la delinqüència s'assimila a la reducció de les oportunitats de cometre un delictes. A més, *Sécurité du citoyen* posa l'accent, pre-

ferentment, sobre diversos tipus de mesures de tecnoprevenció, la vigilància dels serveis de policia, el control fet per les empreses privades de seguretat, els porters, el personal de centres comercials o de transports públics... Si no s'oblida la prevenció social és perquè una acció sobre les causes socials de la delinqüència (per mitjà d'un treball de carrer de tipus ocupacional, amb joves, per exemple) pot contribuir a prevenir-la. Si bé el ministre de l'Interior no nega pas que la política de prevenció s'inscriu en un marc més ampli de lluita contra les causes socials dels fenòmens d'inseguretat, precisa que la seva intervenció financera es limitarà a les accions incloses en les seves competències en matèria de seguretat (Mary, 1998, 625). En el fons, com en els anys vuitanta, la prevenció de la delinqüència torna a ser una prevenció de les víctimes, el ciutadà es fa responsable de la seva seguretat. Privilegiant la revaloració de la policia municipal, erigida com a primer actor de la prevenció, aquesta opció policial i situacional no aconsegueix la unanimitat. A Valònia especialment, alguns responsables polítics, influïts per l'experiència francesa de la política urbana (Réa, 1995), defensen una versió de la prevenció integrada, que doni més importància a la prevenció social i a la lluita contra l'exclusió. Subratllen que no «es tracta pas de posar en funcionament una mecànica policial nova i que les accions s'hauran de dirigir vers el delinqüent i la víctima i no a favor del policia» (Van Cauwenberghe, 1993, 106-107).

Conforme amb l'acord governamental, el ministre de l'Interior negocia ràpidament la posada en funcionament de contractes de seguretat i de contractes de prevenció, a escala local. A l'estiu de 1992, se signen contractes de seguretat amb cinc grans ciutats belgues i set municipis de risc a la regió de Brussel·les, per un període que abasta l'hivern de 1992 i l'any 1993. Durant aquest mateix període d'aplicació, es negocien contractes de prevenció —germans petits dels contractes de seguretat, als quals s'amputa la seva part policial— amb vint-i-tres ciutats i municipis menys directament problemàtics en l'àmbit de la seguretat. Així, el Ministeri de l'Interior, principal comandatari, és qui impulsa els contractes de seguretat i els contractes de prevenció, però s'hi afegixen, en funció de les seves aportacions pressupostàries i amb modalitats diferents, la regió de Brussel·les i la regió valona. Fins el 1998, la regió flamenca refusa de col·laborar-hi, perquè no ha de finançar pas unes iniciatives relacionades amb un àmbit (la seguretat) que depèn de la competència del govern federal i que queda fora, per tant, de les seves atribucions.<sup>8</sup> Negociat amb el burgmestre i el cap del cos de la policia municipal, fins i tot en alguns casos amb un regidor (el d'Afers Socials) implicat en l'elaboració de projectes de prevenció, el nou dispositiu local de prevenció té uns objectius clars: oferir als

8. Les relacions entre comandataris no són simples i comporten informes asimètrics sobre el terreny. Si bé la regió flamenca refusa col·laborar en nom del desig de preservar la separació de les competències entre l'Estat federal (justícia i seguretat) i els municipis (ajuda a les persones), la regió de Brussel·les no té pas reticències: implicada primer en l'àmbit policial, la regió de Brussel·les accepta finançar el conjunt dels contractes a la ciutat, sempre que els projectes de prevenció creats tinguin una connotació policíaca, situacional o social. En una posició intermèdia, la regió valona finança l'aspecte *social* dels contractes de seguretat i inscriu la seva intervenció en el marc d'*accions locals específiques de lluita contra l'exclusió social i per a la seguretat* previst al Reial decret de l'Executiu regional való, de 9 de juliol de 1992, text que fa referència a un conjunt d'accions més ampli i no només als contractes de seguretat.



municipis mitjans econòmics i humans per «garantir la seguretat dels ciutadans a les ciutats i als municipis i restablir la confiança de la població en les autoritats».

Per aconseguir aquests objectius, els contractes proposen un arsenal flexible de mesures que han de permetre, segons la terminologia dels primers, la «renovació de l'organització de la policia existent, l'obtenció d'un alt rendiment en l'àmbit de la seguretat i la integració en una estratègia de seguretat de gestió preventiva-repressiva». Les mesures previstes s'organitzen globalment a l'entorn de dos aspectes, modulables en funció de les especificitats locals. El primer, preferent, es basa en la *prevenció policial i situacional*. Es tracta de realçar i reorganitzar la policia, amb diversos mitjans, per millorar la imatge que en té l'opinió pública (una policia al servei del ciutadà); de garantir la seva presència sobre el terreny (més policia al carrer); de modernitzar i reorganitzar les seves condicions de treball, com ara amb la millora de la cooperació i de la coordinació dels diversos serveis de policia, l'adequació de les comissaries i millora de la recepció del públic, l'assignació d'agents excedents a la duana per fer-hi treballs administratius, la contractació d'assistents i d'auxiliars de policia, etc. (Van den Broeck, Eliaerts, 1994); de desenvolupar el control funcional i la «tecnoprevenció» (enllumenat públic, càmeres, sistemes de teleassistència per als més grans, etc.), i de lluitar contra els robatoris de cotxes. Però també, mitjançant el segon aspecte de la prevenció social, es tracta de millorar la *integració de grups particulars*, socialment marginats. La inscripció als contractes de seguretat de mediadors socials i d'assistents de concertació encarregats de millorar les relacions entre la policia i la població immigrada es completa amb la contractació d'agents de prevenció o d'educadors de carrer i amb la d'animadors d'esports. D'altra banda, és obligatòria la creació d'un lloc de funcionari de prevenció municipal (encarregat de la coordinació) i del Consell consultiu municipal de prevenció (encarregat de fer proposicions sobre la política de seguretat) per als municipis que volen beneficiar-se de l'ajut econòmic dels contractes de seguretat o dels contractes de prevenció: aquests òrgans han de garantir la coherència d'una política de prevenció «gestionada» en l'àmbit local (Van Limbergen, 1994, 19-27).

A partir del Reial decret de 12 de març de 1993, veu la llum el Secretariat Permanent per a la Política de Prevenció (SPPP-VSPP), la creació del qual ja preveia el text *Sécurité du citoyen*. Adscrit al Ministeri de l'Interior, aquest òrgan està dirigit per un secretari permanent, assistit per dos secretaris adjunts, i té com a missió diferents tasques: el suport a les iniciatives de prevenció locals, la coordinació i l'avaluació de la política federal de prevenció —a partir de 1993, el Secretariat Permanent per a la Política de Prevenció garanteix la gestió i l'organització dels contractes de seguretat i dels contractes de prevenció—, la contribució a l'anàlisi dels fenòmens delictius, la creació d'un centre de documentació, l'edició d'una revista en neerlandès (*Pretekst*) o, fins i tot, l'organització regular de cursos i fòrums de discussió sobre la manera de tractar la delinqüència i la seva prevenció. Òrgan de relleu per a les autoritats, el Secretariat Permanent elabora anualment un informe de les activitats del servei adreçat al ministre de l'Interior, en el qual inclou tots els elements que poden ser interessants per a la política de prevenció de la delinqüència i fa totes les proposicions que li semblen útils.



El 1994, conclouen els contractes de seguretat signats amb les cinc grans ciutats belgues i els set municipis de la regió de Brussel·les. Fins i tot, el dispositiu s'estén a quinze ciutats de mida mitjana (nou de les quals ja s'havien beneficiat, el 1993, d'un contracte de prevenció) i a dos municipis nous de la regió de Brussel·les. En l'àmbit econòmic, el finançament de vint-i-nou contractes de seguretat representa una quantitat de 1.400 milions de FB, prevista pel govern federal per a l'any 1994. A això, s'afegeix un pressupost de 130 milions de FB per al finançament de contractes de prevenció que afecten des d'ara vint-i-tres ciutats i municipis del regne. Aquest mateix any, el ministre de l'Interior estableix les condicions que han d'acomplir les autoritats locals per poder beneficiar-se d'aquest contracte. A banda de l'obligació de preveure projectes de prevenció de la delinqüència relacionada amb els automòbils i d'organitzar projectes de formació per prevenir l'ús de les drogues il·lícites entre els joves en edat escolar, el ministre afegeix unes condicions específiques per als dos tipus de contractes. Pel que fa als contractes de seguretat, el Reial decret de 10 de juny de 1994 exigeix l'existència d'un marc real de, com a mínim, cent funcionaris de policia municipal, la creació d'un consell municipal de prevenció, la contractació d'un funcionari de prevenció, la participació de les autoritats locals i de la policia municipal en la *concertació pentagonal*, el desenvolupament d'un servei màxim a la població, amb acords de cooperació amb la Gendarmeria i amb el Secretariat Permanent per a la Política de Prevenció. Les condicions relacionades amb la signatura d'un contracte de prevenció s'especifiquen en el Reial decret de 5 de juliol de 1994: a més d'algunes condicions esmentades abans, s'exigeix que hi hagi una taxa de delinqüència per mil habitants que superi la mitjana nacional o un creixement continu de la criminalitat al municipi durant dos anys consecutius. En aquesta fase, es confirma l'orientació *seguritària* de la política de prevenció: si bé vol ser «global i integrada», si bé, en principi, es preocupa d'articular política social general, prevenció social dirigida, prevenció situacional i policial, la nova política de prevenció prioritza àmpliament les dues darreres dimensions: segons el Secretariat Permanent per a la Política de Prevenció, la comparació entre prevenció policial i prevenció social és de 70 % - 30 %, el 1994; el lloc que ocupa la prevenció situacional no se situa en aquest càlcul (Van Limbergen, 1994, 21).

L'any 1995 és el de la continuïtat. El govern inverteix 1.540 milions de FB en els contractes de seguretat de vint-i-nou ciutats i municipis i 170 milions més en els contractes de prevenció. L'única novetat (important) en aquest final de període, és que les localitats compromeses poden demanar un subsidi complementari per a projectes nous, directament relacionats amb el contracte de seguretat, com ara l'acompanyament de sancions penals alternatives per als adults i els menors d'edat i la prevenció de la toxicomania.

L'interès creixent pel consum de drogues il·legals, considerat una causa important de delinqüència i una font d'inseguretat, i la preocupació d'activar la part «reactiva» de la justícia, suport indispensable per a una política de prevenció eficaç, són dos elements centrals més de la política de seguretat programada per l'acord governamental de 1992. Ràpidament, s'inclouen a l'ordre del dia.

### 1.3.3 La droga, font d'inseguretat... policial?

En la dècada dels setanta, la toxicomania apareix a Bèlgica com a preocupació específica i és també quan s'inicien les primeres polítiques de prevenció i de tractament. Sigui quin sigui el sentit clínic del seu treball (psicoanalític o de sistema), progressivament, les primeres comunitats terapèutiques tracten la toxicomania com a símptoma i centren la seva tasca en un mètode d'atenció basat en un ideal terapèutic d'abstinència (Kaminski, Mary, 1999, 206). Aquest model dominarà l'àmbit de la prevenció durant vint anys. Està marcat per la supremacia de l'associació en un sector en el qual la prevenció de les toxicomanies, essencialment, es relaciona amb una clínica de toxicòmans i està relativament buida de consideracions de seguretat, encara que el consum en grup està prohibit per la llei d'estupefaents de 1975.

A finals dels anys vuitanta, aquest model d'acció, que compta amb intervencions sectorials i inscriu les parts interessades en toxicomania en una «lògica emancipadora que relaciona la de l'Estat social i la del sector associatiu» (Kaminski, Mary, 199, 206), es modifica considerablement. Associat de manera creixent a la petita delinqüència i a la inseguretat, d'una banda, i percebut com un vector privilegiat del virus de la SIDA, de l'altra, el consum de drogues s'obre al paradigma de la «reducció de riscos», tant sanitaris com de seguretat (Bauherz, Kaminski, Zombek, 1992). En l'àmbit de les polítiques de prevenció, això suposa un doble desplaçament de forma i de fons: en el pla formal, s'elabora un «compromís nou», a iniciativa dels ministeris d'Ordre i de Seguretat, per associar els actors de l'ajuda i els del tractament, els de la policia i els de la justícia, més enllà de les fronteres de categoria oficialitzades per la repartició de les competències de l'Estat; en l'àmbit del fons, l'ideal de tractament i d'abstinència recula en benefici d'una lògica d'acompanyament del «toxicòman» i de «gestió dels riscos» de la toxicomania, la qual testimonia la difusió de tractaments de substitució.

El 1993, una directiva del Col·legi de Procuradors Generals estimulava el «setge» policial als consumidors de drogues (Cartuyvels, 1994b), però, a partir de 1994, els ministeris de l'Interior i de Justícia promouen un nou enfocament «socio-sanitari i penal» de la toxicomania. S'autoritza als municipis que tenen un contracte de seguretat o un contracte de prevenció perquè contractin personal civil suplementari, destinat a la prevenció de la delinqüència i a l'acolliment en matèria de toxicomania, segons els «diferents tipus de mesures definides pel Ministeri de l'Interior». Es dibuixa un nou enfocament «integrador» i «multidisciplinari» del problema de la droga, el qual articula la lluita de la policia contra l'oferiment de droga, les polítiques de prevenció policial en el consum i les mesures de prevenció social de la demanda (campanyes de formació i sensibilització a les escoles...) (Cartuyvels, 1996a, 160-162). Aquest nou tipus d'enfocament integrat no deixa de plantejar interrogants als actors de camp.<sup>9</sup> El malestar s'accentua amb la creació d'estructures noves, concurrents a les del sector tradicional susceptibles de fer de ponts entre el sector policial i el sector psicosocial (Cartuyvels, 1994a). Susciten

9. Vegeu *infra*.

debat tant la creació de centres d'ajuda urgent i de tractament per als consumidors de drogues identificats per la policia com l'emergència de «cases d'acollida socio-sanitària» per als consumidors de drogues (MASS), el finançament de les quals és garantit pels ministeris de l'Interior i d'Afers Socials (Cauchies, 2000).

#### 1.3.4 *El marc judicial o l'aspecte «reactiu» de l'enfocament integrador*

Si bé aquí no és possible estendre's amb detall sobre l'aspecte judicial de les polítiques de seguretat posades en funcionament la dècada dels noranta, no podem pas deixar d'esmentar els nous mecanismes judicials que les autoritats estableixen en estreta col·laboració (en el pla de l'organització, especialment) amb els dispositius de prevenció i de lluita contra la inseguretat. Als ulls del govern, la prevenció sociopolicial no té sentit si no es basa en una reactivació de la intervenció judicial destinada als mateixos públics. Des d'aleshores, encara que amb una mica de retard en l'aspecte preventiu, es posen en funcionament els dispositius «reactius» destinats a diversificar i accelerar la resposta penal a la petita delinqüència, tant per als adults com per als menors. Cal destacar tres iniciatives bàsiques, impulsades durant aquest període:

1. En l'àmbit de la justícia penal dels adults, el nou apartat tercer de l'article 216 del Codi d'instrucció criminal (introduït per una llei de 10 de febrer de 1994 sobre la mediació penal) preveu tres possibilitats noves per què el ministeri públic interrompi l'acció pública. Així, pot proposar:
  - la indemnització de la víctima o la reparació del dany causat per la infracció, mitjançant una mediació eventual amb la víctima,
  - el seguiment d'un tractament mèdic o una altra teràpia en cas de dependència de drogues o de l'alcohol,
  - l'execució d'un treball d'interès general o el seguiment d'una formació de cent vint hores o més.

Preocupat per lluitar contra el sentiment d'impunitat que genera el sobreseïment, però també per accelerar la reacció judicial a la petita delinqüència, aquest dispositiu de mediació penal, amb sentit ampli —que es correspon en la justícia dels menors amb les «mesures de diversió» posades a disposició de les autoritats de Joventut a partir de 1995— se superposa a la provació pretoriana i contribueix efectivament a una diversificació de la intervenció penal (Kaminski, May, 1999, 215). D'altra banda, en l'àmbit de l'organització, el Reial decret de 12 d'agost de 1994 preveu explícitament la recuperació dels nous dispositius locals de prevenció (els contractes de seguretat) per garantir el seguiment dels adults sotmesos a una mesura de mediació penal o el dels menors sotmesos a una «mesura de diversió».

2. Un procediment de justícia ràpida —que introdueix el principi d'una citació de procés oral que ha d'aconseguir una compareixença davant el tribunal correccional en un termini de deu dies a dos mesos— s'aplica gràcies a una llei d'11 de juliol de 1994. Presentada inicialment com el complement de la mediació penal, aquesta alternativa «interna» al procés penal (Denauw,

- 1997) està destinada a assegurar el judici ràpid de la petita delinqüència urbana i, eventualment, a pal·liar els fracassos del procediment de mediació penal, amb el qual entren en concurrència (De Vroede, 2000). Poc practicat en conjunt (Raes, 2001), aquest procediment es completa, el 2000, amb una llei de circumstància que organitza un «procediment de compareixença immediata amb detenció» i que suscita una crítica intensa (*Journal des Procès*, 2000; Orde van de Dag, 2000). A més, cal remarcar que el desig d'anar més de pressa també hi és en l'àmbit de la justícia de menors, on s'introdueix un procediment accelerat, el 1999 (Cartuyvels, 2000).
3. També es planteja dur la intervenció judicial als barris. Si bé un primer projecte de creació d'«oficines de prevenció i de mediació» acaba en un fracàs, la creació de «delegacions del Ministeri», promogudes a Brussel·les per la cèl·lula «justícia accelerada» del Ministeri, té més èxit: aquestes delegacions, que han d'aplicar una acció forta i ràpida per lluitar contra la petita delinqüència, especialment la imputable a joves d'origen estranger (Beuken, 1997), es concreten en alguns municipis de Brussel·les a partir de 1999. Finalment, cal esmentar la creació d'una seu de justícia a cada districte judicial, prevista des de 1997, l'objectiu de la qual és incrementar l'eficàcia i l'accessibilitat de la justícia, però sobretot coordinar el nombre creixent dels actors del sector «parajudicial» (Note au Conseil de ministres, 17 d'octubre de 1997; Punir autrement, 2000).

#### **1.4 El cas Dutroux, crisi(s) de la justícia i seguretat: la continuïtat dels canvis (1996-1999)**

Després de les eleccions parlamentàries, del 21 de maig de 1995, una nova coalició de centreesquerra torna a dur al poder socialcristians i socialistes. J. Vandelanotte, socialista flamenc, és el nou ministre de l'Interior, lloc en el qual reemplaça L. Tobback al final de la legislatura anterior. El cas Dutroux trasbalsa aquesta legislatura nova, orientada cap a la continuïtat. A l'agost de 1996, la descoberta dels cossos de dues nenes assassinades commou Bèlgica. El govern, impulsat per una opinió pública escandalitzada, s'interessa per les «(dis)funcions» de la policia i del ministeri i prioritza la modernització de la justícia penal, encara que la denúncia social que s'expressa en aquesta ocasió té, de manera manifesta, accents més amplis (Cartuyvels, Mary, 1998; Marquet, Cartuyvels, 2001). Això repercuteix, en el fil de les iniciatives anteriors, en el desig que la intervenció judicial sigui més prope- ra, espacialment i temporal, de cara a la petita delinqüència, a la qual cosa respon el desenvolupament d'una «policia de base» més propera al ciutadà. Quant a la prevenció social de seguretat, passa pel desplegament dels dispositius existents.

##### *1.4.1 Reformes de la justícia penal: entre la «justícia penal de proximitat» i la «proximitat de la justícia penal»*

Les seqüeles del cas Dutroux reforcen la posició del nou ministre de Justícia en el govern. Està en condicions de dur a terme una reforma de la justícia, que es con-

centrarà, essencialment, en la modernització de la justícia penal: el cas Dutroux accelera la inclusió a l'agenda política de diverses reformes, ja discutides abans, i dóna més pes a les iniciatives anteriors, ja evocades *supra* (Van de Kerchove, 2000).

Seria arriscat treure conclusions massa ràpides sobre els efectes d'aquestes reformes, tanmateix sí que es pot constatar que accentuen el principi d'una territorialització de la justícia penal. D'altra banda, sembla que oscil·len entre l'ideal humanista d'una «justícia de proximitat» i la vocació comunicacional i restauradora i el realisme gestor d'una «proximitat de la justícia penal» tradicional, que desitja acostar-se en l'espai i en el temps als seus objectius, triats en nom de la seguretat (Orde van de Dag, 1999; Cartuyvels, Mary, 2002). En aquest cas, la introducció experimental, a partir de 1996, d'un procediment de «tractament policial autònom» en alguns districtes judicials forma part del mateix moviment. Aquest procediment autoritza especialment la policia a dur a terme la investigació preliminar d'una manera més autònoma i independent del Ministeri, en casos, en aparença, simples. Es vol augmentar la rapidesa i l'eficàcia de la investigació i, de retruc, la celeritat de la resposta judicial a la petita delinqüència (Orde van de Dag, 1998). Igualment, el desenvolupament de tècniques proactives en l'aparell policial testimonia aquesta voluntat «de ser sobre la bala» i de desplegar tècniques d'intervenció que no estiguin lligades pel temps de la reacció sinó que puguin precedir la comissió de l'acte.

#### 1.4.2 La recerca d'una policia de proximitat al servei de la seguretat

A finals de 1995, els ministres de l'Interior i de Justícia inicien unes negociacions amb l'objectiu de crear unes zones interpolicials (ZIP), destinades a garantir una millor col·laboració de primera línia entre la policia municipal i la Gendarmeria, en l'àmbit local. A l'interior de les ZIP, la col·laboració entre aquestes forces de policia es basa en una *Carta de seguretat* que inclou els principis del *community policing* o d'una «policia de base» centrada en la comunitat. Es basa en una «filosofia d'execució policial de tasques adreçades a la població» (circular ZIP 1, 5 de desembre de 1995), que dóna avantatge a les «3D» (descentralització, desconcentració, desespecialització), però també a la responsabilització, a la col·laboració i a la qualitat del servei donat a la població en matèria de seguretat. Es posen en marxa uns projectes pilot de ZIP, dotats d'un comitè d'acompanyament local i supervisats per un «grup de projecte», amb una estructura permanent d'àmbit federal (Ponsaers, 1998, 253-254). Per avaluar els efectes d'aquests dispositius, es preveu una *radioscòpia*, que consisteix en un qüestionari enviat als caps de la policia municipal i als comandants locals de Gendarmeria per fotografiar l'organització policial a les ZIP. A més, el Servei General de Suport Policial crea un «monitor de seguretat»: aquesta enquesta telefònica ha de permetre descobrir les necessitats de la població en matèria de seguretat i avaluar el funcionament de les ZIP (Ponsaers, 1998, 254).

Així doncs, el desig d'una policia de base centrada en el servei a la comunitat és paral·lel a l'anhel d'una integració millor dels diferents serveis de policia i d'una millor articulació dels serveis de primera i de segona línia. L'electroxoc provocat pel cas Dutroux accelera un procés de reforma de l'aparell policial més general, el

qual desemboca, el 2001, en la integració dels tres serveis de policia regulars en una estructura de dos nivells.

#### 1.4.3 *Dels «contractes de seguretat» als «contractes de societat»: la mancança d'una transició*

Pel que fa a la política de seguretat i de prevenció, la tendència és la continuïtat. Els vint-i-nou contractes de seguretat i els vint-i-tres contractes de prevenció existents es prolonguen, el 1996, en el marc d'uns límits immòbils dels recursos pressupostaris. Tanmateix, l'any 1996 viu una doble evolució, que no modifica pas, fonamentalment, l'orientació presa a partir de 1992. D'entrada, als aspectes de policia, prevenció i droga dels contractes de seguretat, s'hi afegeixen el de justícia i el d'assistents de prevenció i seguretat. El de la justícia preveu el finançament de projectes relatius a l'acompanyament de mesures judicials alternatives, en compliment del Reial decret de 12 d'agost de 1994. L'aspecte d'assistents de prevenció i seguretat (APS) preveu contractar els aturats sense formació per dur a terme missions de vigilància de carrer, per tranquil·litzar habitants i vianants a certs barris i contribuir a reforçar-hi la qualitat de vida. Finançats pel ministre de l'Interior i pel ministre de Treball i Ocupació, aquests projectes s'inscriuen, a més, en el marc de retornar al mercat laboral els aturats de llarga durada i fan de la seguretat un nou jaciment d'ocupació per a les persones en situació precària. D'altra banda a finals de 1995, el govern anuncia la seva voluntat de transformar els contractes de seguretat existents en «contractes de societat» a partir de 1997, després d'un any de transició, durant el qual es parla de «contractes de seguretat i societat». Essencialment, es tracta de reagrupar i d'integrar les diverses iniciatives existents en un contracte únic, introduint-hi, tanmateix, un aspecte més social, que tracti específicament la problemàtica de la «renovació urbana» (Cartuyvels, 1996b, 587-588).

La transformació dels contractes de seguretat en contractes de societat no té lloc perquè la versió provisòria dels contractes de seguretat i de societat s'imposa de manera definitiva fins a la fi del decenni. És inexacte dir que no canvia res: apareixen nous aspectes preventius (prevenció, policia, toxicomania, justícia, assistents de prevenció i de seguretat, contractes de transició professional i renovació urbana) i nous col·laboradors (ministeris d'Afers Socials, de Treball i Ocupació, de Justícia, comunitat francesa i regió flamenca), però el conjunt es basa en la juxtaposició, més que no pas en la integració (Strebelle, 2000, 45-46). La causa d'això és la dificultat, en el marc institucional belga, del procés de concertació per aplicar una filosofia global de renovació urbana, principal novetat dels contractes de societat, que suposaria la construcció d'un grup de col·laboradors més vast i hi implicaria el conjunt de les comunitats i de les regions. En aquest context, la conferència interministerial sobre la renovació urbana, organitzada sota la presidència del ministre de l'Interior, el 14 de maig de 1997, només té un impacte limitat en els contractes de seguretat i de societat, «les preocupacions preventives i policials dels quals són dominants» (Picqué, 2000, 16). El resultat principal és una nova circular ministerial, d'11 de març de 1998, relativa al reglament dels consells municipals de prevenció i dels funcionaris de prevenció. Potser cal veure-hi també, en aquesta immobilitat i aquesta dificul-

tat de posar en funcionament una veritable política de renovació urbana, el temor del Ministeri de l'Interior d'haver de compartir el lideratge d'una política global i integrada que, des de l'inici, creua àmpliament els àmbits de competències d'altres autoritats federals, regionals i municipals. En efecte, aquestes autoritats podrien reivindicar una posició més important en la negociació i la direcció d'una política urbana transversal en què l'aspecte de la seguretat sigui menys directe.

Els contractes de seguretat i de societat i els contractes de prevenció es renoven el 1998 i el 1999. L'aprovació d'alguns aspectes de «renovació urbana» no modifica pas la seva orientació general, no més que l'accent posat pel ministre de l'Interior en el compromís d'incloure els «aturats de llarga durada» en els serveis de policia i la prevenció en matèria de seguretat viària. Cal dir, finalment, que, en un desig de racionalització, basat en un procés d'avaluació iniciat el 1997 (vegeu *infra*), es convida les ciutats i els municipis compromesos a reorientar els mitjans de què disposa el contracte, més que no pas a demanar un augment de pressupost per ampliar el seu àmbit d'acció. Aquesta «invitació» té un triple efecte: una feble demanda d'ampliació de contractes; l'aturada o la desaparició progressiva dels projectes menys eficaços; el traspàs dels mitjans, ara disponibles, a d'altres projectes que responen a necessitats, considerades més fonamentals, de la població local o la seva utilització en la contractació de personal suplementari per a alguns projectes.

## 2. ELS OFERIMENTS D'UNA POLÍTICA DE SEGURETAT: BALANÇ REFLEXIU I CRÍTIC

Sembla impossible sintetitzar les experiències de deu anys de prevenció de seguretat a Bèlgica. En primer lloc, perquè el principi mateix d'una «deslocalització» parcial de les polítiques de seguretat ens exposa més que mai al risc de «generalització abusiva», a partir de resultats empírics, forçosament parcials, obtinguts sobre el terreny; tot seguit, perquè la complexitat institucional de l'Estat belga i les diferents zones d'influència cultural a Flandes (influència anglosaxona, via els Països Baixos), a Brussel·les i a Valònia (regions més marcades per la política i els debats francesos) poden conduir a interpretacions diferents dels dispositius elaborats d'abast federal.

Tanmateix, a banda d'aquestes dificultats, es poden destacar algunes grans línies de força que caracteritzen, tant pel que fa a la forma com al fons, les orientacions d'aquestes polítiques de prevenció, que els uns han anomenat sociopenals o socials de seguretat (Cartuyvels, Mary, 1999) i en les quals d'altres han pogut veure el laboratori d'un «Estat de seguretat» (Hebberecht, 1998) o la versió de l'«Estat social actiu» en l'àmbit de la seguretat.

### 2.1 La política de seguretat, laboratori d'un nou mode de regulació estatal, entre «dret imposit» i «dret negociat»

Els contractes de seguretat s'imposen ràpidament com a emblema de les noves polítiques de prevenció i de seguretat. Si el dispositiu ha cridat tant l'aten-



ció, d'una banda, és perquè conté unes orientacions de fons que contrasten amb els enfocaments preventius anteriors, i, de l'altra, perquè personifica un model nou de regulació estatal, que s'inscriu molt en l'època actual: impulsada a dalt, però negociada a baix, presa sovint amb urgència i basada en el curt termini, revisada i sotmesa a avaluació, apostant per sobre una acció associativa i multidisciplinària d'àmbit local, aquesta política de seguretat de proximitat il·lustra tant els ideals d'un «Estat de guiatge» (Wilke, 1991) o d'un «Estat animador» (Donzelot, Estèbe, 1994) com les ambigüitats i els efectes nocius d'una racionalitat judicial que avui té els favors del pensament jurídic occidental.

### 2.1.1 *Entre dret imposat i dret negociat, regulació «a dalt» i regulació «a baix»*

Construït sobre el model legal racional (Weber), l'Estat modern privilegia el principi d'una *regulació a dalt* (Commaille, 1994): es tracta de l'Estat de dret liberal o, més endavant de l'Estat social, el legislador privilegia un model autoritari, lineal i vertical d'imposició de normes «substancials», basant-se en la veritat de la raó legal (el mite del legislador racional) o de la raó científica (la veritat de l'expert o de la ciència positiva). En aquest model «descendent», la regla legitimada a dalt «s'imposa» tant als destinataris primaris (els ciutadans) com als secundaris (els actors encarregats d'aplicar o de fer respectar la norma), tant els uns com els altres no opten a discutir-ne la validesa, un cop la regla s'ha enunciat. Avui dia, aquest sistema d'acció unilateral i autoritari de la pràctica legal i administrativa es qüestiona àmpliament. Ha de conviure amb un sistema de «regulació a baix», que associa els destinataris de la regla a la seva elaboració, tant per raons d'eficàcia com per raons de legitimitat. El recurs creixent a la figura del «contracte» i als modes d'escriptura interactiva o en «xarxa» testimonien l'aparició d'una regulació «negociada», que uneix la *legitimitat* de la regla al respecte dels marcs jurídics, que dirigeixen la seva promulgació, i la seva *eficàcia* al consens «il·luminat» que pot suscitar entre aquells que han d'aplicar-la (Gérard, Ost, Van de Kerchove, 1996).

El sistema d'elaboració dels contractes de seguretat il·lustra bé aquesta nova manera de procedir: amb la lògica de les polítiques sectorials imposades, se substitueix el mètode de «comandament interactiu», que privilegia, en principi, la discussió i la concertació, les anades i tornades entre a dalt i a baix, per elaborar una norma *legítima* per a tots. Concretament, el contracte de seguretat es presenta, d'entrada, com un marc obert de temes —que cal negociar a escala local, en funció de les característiques específiques locals i amb la participació de diversos actors locals— en termes d'un debat que, per exemple, han de fomentar els consells de prevenció de la delinqüència. Quant a l'*eficàcia* d'aquesta nova norma contractual, cal dir que es basa en el caràcter local d'un compromís consensuat entre actors procedents d'àmbits diversos, sobre les realitats del terreny: allà on les polítiques sectorials anteriors es basaven en la separació d'enfocaments programàtics i monodisciplinars (avui considerats «cecs»), l'enfocament global i integrat té els avantatges suposats d'un enfocament multidisciplinar i de col·laboració, que es beneficia de la força acumulativa de punts de vista juxtaposats en una realitat local més ben percebuda: jutges, policies, treballadors sanitaris i socials

són convocats a «negociar» i a treballar conjuntament, mitjançant un nou compromís que els requereix superar les barreres disciplinàries i construir junts les normes d'una acció comuna i «integrada» (Cartuyvels, 1996b).

A priori, aquesta metamorfosi de l'acció estatal no deixa de tenir interès, perquè indica els trets destacats d'una racionalitat procedimental que es basa en la participació democràtica d'un nombre més important de ciutadans en l'elaboració de polítiques públiques. A la pràctica, tanmateix, continua suscitant interrogants: en efecte, a Bèlgica però també en altres llocs, diverses investigacions de camp han pogut subratllar que, rere un principi horitzontal de negociació, hi ha el retorn a un marc vertical d'imposició, com si dret imposat i dret negociat estiguessin inevitablement lligats. En destacarem tres exemples:

1. Si bé es vol que en l'àmbit local hi hagi un enfocament «global» també es vol que aquest sigui «integrat» en l'àmbit departamental. Lluny d'haver renunciat a dirigir, des de dalt, les grans línies de les polítiques de prevenció, l'Estat, a través del Ministeri de l'Interior, esdevé el gran ordinador de la política de prevenció i de seguretat. Així, amb els anys aconsegueix integrar un nombre creixent de dispositius i d'actors que provenen d'altres camps —especialment a la regió de Brussel·les, on els contractes de seguretat absorbeixen diversos dispositius de *política regional d'integració i de cohabitació harmoniosa de les comunitats locals*— (Poulet, 1995) per imposar-los uns marcs d'acció i unes finalitats, de vegades, ben allunyats dels seus ideals primers. Aquest domini del Ministeri de l'Interior sobre la política de prevenció —que aprofita la seva força financera, ara per no negociar amb d'altres col·laboradors públics menys afortunats (la comunitat francesa, en particular), ara per seduir unes associacions de camp atretes per una tranquil·litat econòmica, que el seu poder tradicional ja no pot garantir— suscita força tensions sobre el terreny. Ens hi referirem més endavant.
2. El reajustament de les noves polítiques de prevenció sobre l'àmbit local fa de l'actor municipal un nou director del joc i, substitueix, segons els llocs, un absolutisme amb un altre, de vegades, més feroç a mesura que la font de poder s'acosta als actors. Com ja subratlla R. Castel a propòsit de les polítiques urbanes a França, a la hipòtesi de la «renaixença d'una democràcia local, on el consens es construeix amb negociació, transversalitat i cooperació» hi podem oposar «la constitució de noves feudalitats, d'un nou clientelisme que reforça el poder dels notables locals» (Castel, 1990, 298). A Brussel·les i a Valònia, si més no, són nombroses les associacions que es queixen d'aquesta nova tutela local, que denuncien marxandatges i relacions de força i que finalment, enyoren la llibertat dels marcs sectorials més flexibles.
3. La creació del Secretariat Permanent per a la Política de Prevenció, òrgan encarregat de coordinar la política federal de prevenció, reforça la dimensió «d'integració» vertical per als actors de base, especialment els treballadors que procedeixen d'altres àmbits. Per contra, els òrgans previstos per garantir la concertació no han funcionat mai veritablement. A escala federal, la

concertació és catastròfica, ja que el ministre de l'Interior no reuneix el Consell Superior de la Prevenció de la Delinqüència des de 1992. Quant a escala local, els consells consultius de Prevenció de la Delinqüència no representen mai el seu rol d'espai de discussió (entre els diferents col·laboradors locals de prevenció) i de proposició de projectes de prevenció: en la majoria dels casos, serviran més aviat per a un intercanvi d'informacions entre els col·laboradors, sovint escassos. En efecte, són rars els casos en què poden aconsellar el burgmestre en el desenvolupament d'una política local de prevenció (Hebberecht, Doize, 1995; Smeets, Strebelle *et al.*, 1999). En diverses ciutats i municipis, no s'informa aquests consells del contingut dels contractes de seguretat o de prevenció, si no és després de la seva conclusió, sense que puguin influir en el seu contingut.

### 2.1.2 *Elaboració urgent i perspectiva a curt termini: bricolatge normatiu en «temps real»*

L'escriptura normativa «en xarxa» o «a diverses mans» també és un mode de legislació marcat per la rapidesa i la immediatesa, l'adaptació i la revisió per poder «reflectir» les fluctuacions de la realitat i mantenir l'efectivitat de la norma (Cartuyvels, Ost, 1998). A més, els contractes de seguretat (i de societat) són emblemàtics: preparats sovint en *la urgència*, com a resposta a uns esdeveniments molt mediatitzats, és estrany que siguin el resultat d'una veritable discussió prèvia. Això és cert «a dalt», on els poders públics gairebé no en donen exemple: contràriament a d'altres països (com França, amb l'informe Bonnemaïson, o els Països Baixos, amb l'*informe Roethof*), els plans governamentals en matèria de prevenció i de seguretat no es preparen amb els treballs d'una comissió d'experts. Són elaborats amb urgència, sense una reflexió científica seriosa i sense un debat democràtic veritable. Sovint, a escala local, la urgència respon a la urgència: més que no pas impulsar un pla d'acció concertat amb els futurs col·laboradors locals de prevenció, els burgmestres, sovint (però no sempre), prefereixen delegar l'elaboració de la política local de prevenció als seus caps del cos de la policia municipal o als seus encarregats de prevenció. La manca d'experiència, de competència i de peritatge de bona part dels burgmestres en matèria de seguretat explica aquesta gestió, que contribueix a reforçar el domini policial en l'elaboració dels contractes de seguretat. Però, potser, també subratlla els límits d'un enfocament pluridisciplinar, les exigències del qual, en temps de negociació i concessions recíproques, en termes d'objectius, són poc compatibles amb una recerca d'eficàcia a curt termini sobre objectius precisos.

Si bé la urgència dirigeix l'elaboració dels nous dispositius, la seva temporalitat també és la d'un «temps espectacle», marcat per la visibilitat d'accions a curt termini, característic d'una nova economia normativa, centrada en el present (Cartuyvels, Ost, 1998). Tant l'annualitat dels contractes de seguretat i de societat com les diverses accions puntuals iniciades pel Secretariat Permanent per a la Política de Prevenció subratllen el canvi: d'una temporalitat llarga i prospectiva, personificada en l'àmbit de la prevenció sanitària i social especialment per la lògi-

ca del «projecte» basada en la durada, la discreció i el llarg termini, ens orientem vers una temporalitat de l'instant, marcada per l'exigència de resultats ràpids, visibles i mediàticament rendibles. En el terreny judicial, la multiplicació dels dispositius d'intervenció ràpida, «en temps real», s'inscriu en el mateix eix d'un temps mediàtic,<sup>10</sup> del qual es planyen un nombre important d'actors de camp: en efecte, els imperatius d'adaptabilitat i de flexibilitat són una font de precarietat per als treballadors contractuats, en uns dispositius que experimenten una circulació de personal important. A més, fan difícil la impulsió d'un treball continu amb una població precària, que paradoxalment aquests treballadors, precaris ells també, han de reintroduir en l'estabilitat temporal (Hubert, 2000).

### 2.1.3 *Legislació experimental i avaluació dels dispositius*

En un joc normatiu, en què la validesa de la norma es deu no només al marc procedimental de la seva promulgació sinó també a l'eficàcia (és a dir, la capacitat d'aconseguir els objectius fixats) i a l'eficiència de la seva acció (és a dir, una bona relació qualitat-cost), el principi de l'avaluació d'una norma que «s'experimenta» i dels dispositius que emmarca s'imposa com a nou imperatiu legal (Morand, 1993). A més, les polítiques de prevenció i de seguretat no són una excepció d'aquesta tendència difícil, tot i que cal un cert temps per què aquest principi de l'avaluació s'imposi en aquest àmbit. Durant els anys vuitanta, les autoritats federals i provincials no fan cap esforç d'avaluació veritable. El 1991 i el 1992, el ministre de l'Interior, I. Tobback, innova i pren la iniciativa de deixar que quatre equips de recerca universitària avaluïn els «projectes pilot de prevenció». Malauradament, el ministre no té en compte els resultats i les recomanacions d'aquests quatre informes d'avaluació externa, a l'hora d'elaborar el dispositiu posterior dels contractes de seguretat i dels contractes de prevenció. Tot seguit, de 1992 a 1997, l'avaluació externa es redueix a la més simple expressió: només alguns investigadors, dotats de molt pocs mitjans econòmics, seran els encarregats d'avaluar un nombre, en aquell moment important, de projectes, de tal manera que la qualitat científica de l'avaluació no pot evitar ressentir-se'n. Quant a l'avaluació interna, la creació del Secretariat Permanent per a la Política de Prevenció, el 1993, amb mitjans econòmics importants i un personal qualificat, tanmateix, no fomenta l'aplicació d'un treball d'avaluació seriós dels projectes de prevenció. Aquest Secretariat inverteix més aviat en la formació permanent dels assistents de prevenció i s'accontenta amb algunes anàlisis interessants sobre fenòmens com el robatori a mà armada.

Només a partir de 1997, el Ministeri de l'Interior i el Secretariat Permanent per a la Política de Prevenció redinamitzaran l'avaluació, tant interna com externa, dels contractes de seguretat i de societat i dels contractes de prevenció. Dues circulars del Ministeri de l'Interior, de 19 de setembre de 1996 i de 24 d'abril de 1997,

10. La instauració, en vistes a l'*Euro 2000*, d'un procediment de compareixença immediata, contra l'opinió de tots els experts de terreny escoltats al Senat federal, n'és un exemple, sens dubte, paradigmàtic: anunciat, amb gran publicitat, pel Ministeri de Justícia, que en fa un combat personal, aquest procediment pràcticament no ha servit durant l'*Euro 2000*, malgrat les pressions de dalt.

subratllen la necessitat d'una avaluació interna. A partir de 1997, aquesta avaluació dels contractes de seguretat i de societat i dels contractes de prevenció es defineix com un doble procés a cada ciutat i municipi afectat. D'una banda, la policia general del regne (òrgan que depèn del Ministeri de l'Interior) duu a terme una avaluació administrativa, econòmica i de contingut dels contractes de seguretat i de societat. El Secretariat Permanent per a la Política de Prevenció avalua els contractes de prevenció. Se subministren a les ciutats i municipis unes taules d'avaluació i unes sèries d'indicadors, com a fil conductor. D'altra banda, les ciutats i els municipis estan obligats a redactar dos documents d'avaluació, el primer amb l'anàlisi del procés dels projectes i el segon amb l'anàlisi dels seus resultats. Des de 1997, el Ministeri de l'Interior busca l'avaluació d'alguns resultats dels contractes posant tres eines a disposició de les ciutats i dels municipis: les estadístiques criminals interpolicials integrades, l'índex delictiu i el monitor de seguretat. Es tracta de permetre que les ciutats i els municipis interpretin i contextualitzin les dades d'aquests instruments, enriquides amb les seves dades, recollides a nivell local. D'altra banda, unes institucions científiques<sup>11</sup> avaluen, en diverses de les seves dimensions, els aspectes «policia», «prevenció», «assistents de concertació», «assistents de prevenció i de seguretat» dels contractes de seguretat. Basant-se en els informes transmesos per les ciutats i els municipis, els informes d'avaluació de les universitats i les actes dels col·laboradors de la policia general del regne i del Secretariat Permanent, el Ministeri de l'Interior des de 1997 té garantida, ciutat a ciutat, la producció d'una nota d'avaluació integrada, que recull els elements destacats dels dispositius aplicats, completada amb una fitxa «criminogràfica» que posa en relleu les característiques de les ciutats, segons les estadístiques delictives i les informacions significatives proporcionades pel monitor local de seguretat. Aquestes avaluacions es posen a disposició de les ciutats afectades.

D'altra banda, un cert nombre de recerques, iniciades pels Serveis d'Afers Científics, Tècnics i Culturals (SSTC, òrgan que depèn del primer ministre), però també per d'altres ministeris comunitaris i regionals, contribueixen —en l'àmbit de joventut, de drogoaddicció o d'exclusió social, per exemple— a una avaluació indirecta de l'impacte dels dispositius de prevenció i de seguretat. Així doncs, avui, a Bèlgica, es disposa d'un material de recerca relativament important, tant qualitatiu com quantitatiu, sobre les polítiques sociopenals dutes a terme des de fa deu anys.

Subratllarem finalment, per concloure aquest punt, que la nova direcció de l'acció pública implica la irrupció, en el cor del sector públic, d'un mètode de gestió que prové del sector privat, el resultat del qual és la privatització, en part, dels objectius i els sistemes d'acció de la intervenció pública: adaptabilitat i flexibilitat, rendibilitat i guany, gestió integrada i enfocament global, contractació i

11. La Universitat Catòlica de Lovaina, per a les ciutats i els municipis flamencs; la Universitat Lliure de Brussel·les, per a les ciutats i els municipis valons, i Synergie, per a les ciutats i els municipis de Brussel·les, per mandat del Ministeri de l'Interior. Els aspectes *toxicomania* i *justícia* dels contractes de seguretat s'avaluen de manera centralitzada i separada, sota els auspicis d'una Comissió nacional d'avaluació i de seguiment, creada pel Reial decret de 12 d'agost de 1994.

responsabilització individual, gestió participativa i enfocament multidisciplinari, «tolerància zero» i acció *just in time*, visibilitat i rapidesa, proximitat i curt termini... No falten els exemples que remarquen el progrés d'una ideologia de la gestió, procedent del món econòmic i financer, el vocabulari i les tècniques del qual s'imposen avui dia arreu.<sup>12</sup>

## 2.2 Les derives d'una política de prevenció «social de seguretat»

Les polítiques socials de seguretat dels deu darrers anys reflecteixen, també, uns canvis de fons que no podem ignorar. Fonamentades sobre una absència d'anàlisi o una anàlisi reductora del sentiment d'inseguretat, dominades per l'actor policial, han afavorit l'extensió d'una política de prevenció de seguretat que provoca un cert malestar entre els actors de camp, procedents de sectors diferents i obligats a col·laborar-hi junts en nom de la seguretat.

### 2.2.1 *Una anàlisi reductora del sentiment d'inseguretat, associat a la por de la petita delinqüència, en un règim neoliberal*

A Bèlgica, la política de prevenció de la delinqüència es desenvolupa en el marc d'una política governamental socioeconòmica neoliberal, moderada per accents socialdemòcrates i demòcratacristians. Per fer front al dèficit pressupostari, els successius governs duen a terme una política de sanejament de les finances públiques, que afecta, principalment, l'àmbit de les despeses socials, però també, a la comunitat francesa, l'àmbit de l'ensenyament, un dels sectors més castigats per la crisi des de la fi dels anys vuitanta. A escala local, també es convida les ciutats i els municipis belgues que sanegin les seves finances, la qual cosa desfavoreix de manera important el manteniment de polítiques socials. Com arreu d'Europa, els resultats socials, culturals i ideològics de la reestructuració econòmica, en el marc d'una economia mundial, suposen la marginació d'una part creixent de població vulnerable.

Amb la creació d'estratègies de debilitament (consum de droga) o de pas a l'acte delictiu, principalment en certs barris «de risc» de les grans ciutats, aquesta vulnerabilitat social creixent també provoca un augment del sentiment d'inseguretat i dels riscos d'esdevenir víctimes en un bon nombre de persones que pertanyen a les classes empobrides i a les classes mitjanes. Com a resposta, els governs dels anys vuitanta i noranta aposten per una intervenció menys directa en la gestió econòmica del país i privilegien una resposta més centrada en els resultats visibles de la desafiliació que no pas en els mecanismes estructurals productors de problemes socials i d'inseguretat. En nom de la inseguretat, augmenten els pressupostos dels ministeris federals de l'Interior, primer, i de Justícia, després, i són parcialment redistribuïts a les ciutats i els municipis, a partir de 1992, per lluitar contra la petita i mitjana delinqüència i les seves figures emblemàtiques, erigides com a causa principal de la inseguretat, com ara els menors marginats, els consumidors

12. Sobre aquest tema, vegeu la contribució d'A. Crawford, en aquest volum.

de drogues i altres adults immigrants, avui rebatejats com a al·lògens o al·lòctons (Hebberecht, 1998).

Aquesta política de seguretat és la interpretació d'una versió socialdemòcrata d'un Estat de seguretat que es construeix sobre el fons d'una metamorfosi de l'Estat social. Aplicada per governs de centreesquerra, es vol desmarcar d'una política de seguretat de dreta o d'extrema dreta i associa a la repressió penal una política de prevenció, policial però també social, de lluita contra l'exclusió. S'enfronta a un doble obstacle, a l'hora d'aconseguir l'objectiu d'un enfocament més global de la inseguretat relacionada amb un dèficit d'integració o amb l'accentuació d'un procés d'atomització social: en primer lloc, l'anàlisi del sentiment d'inseguretat associat a la petita delinqüència no té prou en compte les diferents facetes d'una problemàtica que esdevé *fet social total* (Schaut, 2000). Diverses investigacions subratllen les dimensions múltiples del sentiment d'inseguretat, relacionat tant, si no més, amb el deteriorament urbanístic de certs barris com amb els sentiments d'abandonament o de relegació, de solitud i d'absència de comunicació real o a les manifestacions de la petita delinqüència (Beyens, Raes, Van den Broeck, 2000; Schaut, 2000). A més, d'acord amb aquest dèficit d'anàlisi, però contràriament als discursos mantinguts pels ministres socialistes de l'Interior, la política integrada de seguretat i de prevenció es caracteritza menys per la recerca de veritables col·laboradors amb els responsables i els actors de les polítiques socials i culturals que per un intent de colonització d'aquests sectors, dut a terme pel Ministeri de l'Interior. Amb el temps, les polítiques socials, les adreçades a la joventut, les de drogoaddicció, les d'immigració (o, més recentment, les d'ensenyament) són percebudes i analitzades a través del prisma de la inseguretat. Com a conseqüència, els departaments i els actors responsables d'aquests sectors estan obligats a modificar la seva metodologia en funció de la prevenció i de la criminalitat, amb el suport de la pressió pressupostària. D'altra banda, és clar que els èxits electorals de l'extrema dreta acceleren aquesta evolució cap a un «Estat de seguretat» que es tradueix, en els resultats, no en la recerca d'una «política de seguretat integral» que tingui en compte les múltiples facetes del sentiment d'inseguretat, sinó en la posada en funcionament d'una «cadena penal integral de seguretat», dirigida essencialment a la inseguretat i la delinqüència i les seves figures associades.

### 2.2.2 *Una prevenció amb domini policial i situacional*

Més enllà de les generoses peticions de principis que apareixen, pràcticament, a tots els documents governamentals, àmpliament dirigits, aquestes orientacions de seguretat inclouen un marc de dispositius de camp elaborats a escala federal per lluitar contra la petita delinqüència, l'exclusió social i la inseguretat, en que preval el domini de la policia sobre una nova política de prevenció de caire tècnic i situacional.

Tal com hem tingut l'ocasió de destacar-ho abans, la posada en funcionament d'una política federal de prevenció i de seguretat es desenvolupa sobre un fons de reorganització dels serveis de policia, durant la dècada dels vuitanta. De primer, la



Gendarmeria i, tot seguit, la policia municipal reflecteixen les noves pràctiques de prevenció policial. Amb el pas dels anys, la policia municipal, per la seva implantació local, domina el terreny de la prevenció de la delinqüència i intenta, aquí i allà, la posada en marxa d'una política de policia comunitària. Però la Gendarmeria no es resigna mai a abandonar les missions de prevenció, imposades, en principi, per la seva vocació de policia de segona línia. Per a la Gendarmeria (com per a la policia municipal), la importància de la prevenció és immensa: la batalla de la prevenció és un mitjà per recuperar una pèrdua de legitimitat, especialment deguda a la disminució de la taxa d'elucidació de delictes comesos.

Pel que fa a les seves orientacions de fons, la nova prevenció es construeix principalment a l'entorn d'un enfocament tècnic i situacional de la victimització, tot i que també s'organitzen projectes de prevenció del pas a l'acte delictiu. Destinats a tranquil·litzar l'opinió pública, aquests projectes de prevenció de la victimització s'adrecen, en primer lloc, a les capes de les classes mitjanes, que, contràriament a les més fortes econòmicament, encara no recorren als serveis del mercat privat de seguretat per protegir-se contra la delinqüència. El seu objectiu principal és la petita i la mitjana delinqüència que atempta contra els béns privats i els particulars, però tenen poc en compte la violència entre les persones que tenen una relació interpersonal o els atacs al patrimoni públic o a les empreses.<sup>13</sup> Fomentats pels promotors privats d'un mercat de la seguretat en plena expansió, aquests projectes formen part d'una nova política dels poders públics, els quals, com que no poden garantir plenament la seguretat dels ciutadans, volen responsabilitzar els ciutadans per a la seva pròpia seguretat. Alhora, demanen una presència més gran de la policia al carrer, el desplegament d'assistents de seguretat i de prevenció als barris i l'organització d'accions policials d'observació de barri.

Aquesta orientació de la política federal de prevenció s'explica per les seves influències a cercar les teories racionals, el control situacional i l'oportunitat. Això no obstant, un enfocament més social també hi exerceix una certa influència, especialment entre 1988 i 1991, tot i que les referències a les necessitats de lluitar contra l'exclusió social són molt vagues en les notes d'orientació i circulars del ministre de l'Interior. Si bé la prevenció de la victimització és dominant, no podem ignorar l'existència de projectes de prevenció social destinats a modificar els processos de marginació que deriven cap a la delinqüència, en el marc, especialment, dels contractes de prevenció i dels contractes de seguretat i de societat. Tot i que tenen inflexions diferents segons les regions del país —l'exclusió social és més marcada a la comunitat francesa— i segons el caire social dels responsables locals, aquests projectes topen, tanmateix, amb una crítica força generalitzada sobre el seu contingut «ocupacional»: sovint, tenen l'ambició d'ocupar i de fer invisibles els «joves amenaçadors», que s'escapen del control social de la família i de l'escola, per garantir la tranquil·litat dels «amenaçats» en un espai públic, que és objecte de lluites d'apropriació entre grups concurrents (Hubert, 2000).

13. Sens dubte, és inútil subratllar que el crim organitzat i el delicte de coll blanc no són pas objectius de la política de prevenció.

### 2.2.3 *Els nous actors de la prevenció: la imprecisió dels estatuts, concurrències corporatives i conflictes de legitimitat*

Una visió administrativa de la prevenció ha afavorit l'aparició de nous actors, com ara els serveis d'ajuda a les víctimes, els mediadors, els assistents de concertació i els assistents de prevenció i de seguretat, és a dir, policies de proximitat. Aquesta multiplicació d'actors i de serveis arriba a un terreny ja ocupat, en uns marcs sectorials diferents, no pas sense suscitar malestars, resistències i conflictes.

Pel que fa als malestars, podem esmentar els dels «nous actors de la prevenció»: estatut precari (sovint «subestatut», mà d'obra a bon preu), missions imprecises, competències limitades i funcions poc gratificants són la causa de queixes repetides (Arimont, Lacroix, 1995; Hendrickx, Smeets, 2000). Com a exemple, a Brussel·les i a Valònia si més no, es destaca que la policia de proximitat està àmpliament desvaloritzada en el si mateix dels cossos de policia i que els desocupats contractats com a assistents de prevenció i de seguretat estan manifestament incòmodes en un vestit massa estret per a ells, en termes d'activitats (Smeets, Strebelle *et al.*, 1999). Fins al punt, que ens podem preguntar si aquesta desmultiplicació de nous «subactors», que reflecteix també l'emergència d'un neoproletariat de regulació precària i mal pagat, no ha estat pas avantatjosament reemplaçada per un reforçament dels actors implicats, dotats d'estatuts i d'estructures més fortes, encara que hi hagi el risc de fer evolucionar les seves funcions per cobrir unes necessitats noves. A més, l'orientació de seguretat dels nous dispositius de prevenció, sovint concebuts i percebuts com un simple apèndix de l'aparell policial municipal, no facilita gaire la tasca dels treballadors socials compromesos en l'aspecte social dels contractes: sotmesos a la pressió dels seus col·legues de l'exterior, de vegades es veuen forçats a «fer trampes» amb els dispositius existents, per dirigir-los, amb més o menys èxit, segon els casos, en un sentit més proper al de la ideologia del sector del qual depenen. A Valònia i a Brussel·les, de tota manera no han deixat de distanciar-se de l'aspecte policial, per trobar una mostra de l'acusació de «deriva de seguretat del treball social». Amb el temps, en conjunt, ho aconsegueixen relativament bé (Smeets, Strebelle *et al.*, 1999, 72-80; Hacourt, Lacroix, Thange, 1999, 166). Quant a l'aspecte policial, de manera remarcablement simètrica, es constata ràpidament la dificultat de funcionar en col·laboració amb uns actors que no comparteixen pas el mateix enfocament professional envers el problema que cal prevenir o molestar pels mètodes d'intervenció policial. A més, la policia busca més aviat la col·laboració de participants sense cap visió professional particular, com ara les associacions de pares d'alumnes, els grups d'autodefensa, els amos de bars i discoteques, o de participants disposats a integrar-se en la visió professional de la policia. Amb els professionals del treball social, les coses són més complicades: si bé en diversos casos els assistents de prevenció —amb una formació d'assistent social, de criminòleg, de psicòleg o de sociòleg— no fan pas objeccions a inscriure la seva intervenció en un mètode policial, la desconfiança recíproca entre policies i treballadors socials és, generalment, de rigor i marca, en contra, el fracàs, és a dir, els

estancaments d'un projecte de prevenció «global integrada» que associa prevenció policial i prevenció social.

Els «nous actors de la seguretat» no arriben pas a un terreny verge. De vegades, amb el menyspreu de la concertació més elemental i a costa d'una acumulació de dispositius sovint desordenada i, en certs casos, redundant, en aquest àmbit arriben a competir treballadors de carrer, animadors de casals juvenils, membres permanents d'ajuda a la joventut en un medi de risc o interventors en toxicomania.<sup>14</sup> A la comunitat francesa de Bèlgica, els debats que han determinat la creació dels contractes de seguretat il·lustren bé els problemes de concurrència i de legitimitat, les estratègies de conflicte i de resistència que suscita «a baix» una política imposada «des de dalt», sense que hi hagi una veritable concertació amb els diversos nivells de poder implicats. A Brussel·les i a Valònia, sobretot, en l'àmbit de l'ajuda als toxicòmans i de la protecció de la joventut, principalment, hi ha debats i conflictes entre els «antics» (que treballen en les àrees sectorials de l'ajuda a la joventut i de la salut mental) i els «nous», que treballen en les parcel·les socials del contracte de seguretat.

Alguns no dubten pas de reduir aquests conflictes a una pura defensa d'interessos corporatius (Van Limbergen, 1994). Si bé aquesta actitud no és pas totalment absent —sinó que es pot retreure tant als uns com als altres, el Ministeri de l'Interior o els responsables municipals no han estat pas els darrers a voler augmentar la seva «part de mercat»—, és clar que no es pot reduir un conflicte de dimensions ideològiques àmpliament presents. En sectors associatius ben organitzats i tradicionalment militants, habituats a la reflexió política i al debat crític, s'ha desenvolupat una àmplia discussió sobre les legitimitats d'intervenció, iniciada i sostinguda per diversos universitaris, ben implicats en el moviment associatiu. Tot i que un bon nombre de responsables polítics s'esforcen a desqualificar-lo (Onkelinx, 1996), cal constatar que aquest debat és pertinent i fonamentat: entre la visió de seguretat de la prevenció policial i el mètode «emancipador» de l'ajuda a la joventut (Cartuyvels, 1994a), entre la imatge del toxicòman com a delinqüent potencial i la d'un consumidor de drogues a la recerca de guariment (Kaminski, Mary, 1999), les diferències de representacions són manifestes i els compromisos, difícils. Així doncs, les tensions es multipliquen i desemboquen en manifestos, preses de posició i mocions de desconfiança del sector associatiu envers els contractes de seguretat i de societat.<sup>15</sup> A la pràctica, la desconfiança entre els «antics» i els «nous» desemboca tant en la no-cooperació com en formes de cooperació conflictiva, com bé mostra una investigació sobre l'ajuda a la joventut i els contractes de seguretat, feta a Brussel·les i a Valònia (Schaut, 1996). Amb el temps, s'atenua progressivament i, aquests darrers anys, es calma: el suport econòmic

14. No és pas estrany haver constatat una acumulació de dispositius *antics* i *nous* en un mateix territori de risc —fet que provoca lluites d'influència i un clientelisme malsà—, mentre que d'altres zones no tenen res.

15. Vegeu e. a. *Déclaration commune concernant les contrats de sécurité*, 1994; *Plate-forme de Concertation pour la Santé Mentale pour Bruxelles-Capitale, Overlegplatform voor gezondheid voor Brussel-Hoofdstad*, 1996; *Conseil de la Jeunesse d'expression Française*, 1997.

dels contractes de seguretat afavoreix la flexibilització de les posicions i una participació creixent dels «antics» actors sectorials en els nous dispositius. Això, però, no impedeix que hi hagi una certa nostàlgia vers les polítiques sectorials (Cauchies, 2000) i una inquietud creixent, en el sector de la salut mental especialment, pels paranys d'un treball sota mandat judicial en extensió.

## CONCLUSIÓ

L'inici dels anys noranta constitueix, de manera incontestable, un gir de les polítiques de prevenció i de seguretat a Bèlgica. Enfrontades a l'emergència de la qüestió de la inseguretat com a problema polític, les autoritats hi responen amb l'aplicació d'una política «global i integrada» en l'àmbit local, que es basa en la complementarietat suposada de la prevenció penal, situacional i social.

Amb gairebé deu anys de distància, ens podem arriscar a fer-ne una avaluació: si no cau en el parany de la repressió a qualsevol preu, la política escollida expressa un desig defensiu de gestió i de reducció dels riscos, el mètode dels contractes de seguretat del qual sembla emblemàtic (Van Ostrive, 1997). Tant els discursos públics com les pràctiques professionals reflecteixen aquesta evolució amb discreció, la qual no tracta pas ni *les societats disciplinàries* (Foucault) ni l'aproximació més *soft* vers un *Estat de control* (Deleuze). No s'ha pogut analitzar aquí el recent Pla federal de seguretat del govern, de maig de 2000, que introdueix les orientacions de la política de seguretat per als propers anys: tanmateix, les seves grans opcions, en termes d'objectius (el control de la petita delinqüència) i de mitjans (gestió i privatització), sembla que confirmen, si no accentuen, la tendència (Hebberecht, 2000).

## BIBLIOGRAFIA

- ARIMONT, I.; LACROIX, J. *Les assistants de concertation*. Brussel·les: Politeia, 1995.
- BAUHERZ, G.; KAMINSKI, D.; ZOMBEK, S. *Le bon usage, Prévention du sida à l'adresse des usagers de drogues*. Brussel·les: Agence Prévention du Sida, 1992.
- BERKMOES, H. «Politionele preventie: een halte naar bestouurlijke preventie? (La prévention policière: une halte vers une prévention administrative?)». Dins: ELIAERTS, C.; ENHUS, E.; SENDEN, R. [eds.]. *Politie in beweging. Bijdrage tot de discussie over de politie van margen*. Antwerpen/Arnhem: Kluwer/Gouda Quint, 1990, p. 111-118.
- BEUKEN, M. *Antennes de justice – Maisons de justice. Note pour Monsieur le ministre*. Brussel·les: Servei de política criminal, Ministeri de justícia, 1997.
- BEYENS, K.; RAES, A.; VAN DEL BRIECK. *Bouwstenen voor een geïntegreerde criminele politiek (Fondements pour une politique criminelle intégrée)*. Brussel·les: SSTC, mai, 2000.
- BRION, F.; RÉA, A. «La construction médiatique et politique des émeutes urbaines». *L'année sociale*. Institut de sociologie de l'ULB, 1991, p. 285-303.

- CARLIER, F. «De buurtobservatieactie: een politioneel preventieve reactie op de elitaire technopreventie te Gent (L'action d'observation de quartier: une réaction de prévention policière à une prévention policière à une prévention technique élitiste à Gand)». Dins: ELIAERTS, C.; ENHUS, E.; SENDEN, R. [eds.]. *Politie in beweging. Bijdrage tot de discussie over de politie van margen*. Antwerpen/Arnhem: Kluwer/Gouda Quint, 1990, p. 89-110.
- CARTUYVELS, Y. «Aide à la jeunesse et contrats de sécurité. Reflexions préliminaires». *Rapport de recherche pour la Communauté française*. Brussel-les, 1994a.
- CARTUYVELS, Y. «Toxicomanie, insécurité et contrôle social, les dérives de la prévention». Dins: COLL, *Le choix du toxicomane. Expérience, théorie, analyse*. Paris: l'Harmattan, 1994b, p. 91-109.
- CARTUYVELS, Y. «Insécurité et prévention en Belgique: les ambiguïtés d'un modèle "global-intégré" entre concertation partenariale et intégration verticale». *Déviance et Société*, 20, 2, 1996a, p. 153-171.
- CARTUYVELS, Y. «Les politiques de prévention socio-pénales en Belgique, métamorphose de l'action étatique?». Dins: GÉRARD, Ph.; OST, F.; VAN DE KERCHOVE, M. [eds.]. *Droit négocié, droit négocié, droit imposé?* Brussel-les: FUSI, 1996b, p. 581-603.
- CARTUYVELS, Y. «Les temps multiples de la justice des mineurs». Dins: GÉRARD, Ph.; OST, F.; VAN DE KERCHOVE, M. [dir.]. *L'accélération du temps juridique*. Brussel-les: FUSI, 2000, p. 617-639.
- CARTUYVELS, Y.; MARY, Ph. «Crise de la Justice: et au-delà?». Dins: COLL. *L'Affaire Dutroux. La Belgique malade de son système*. Brussel-les: Complexes, 1998, p. 97-126.
- CARTUYVELS, Y.; MARY, Ph. [dir.]. *L'État face à l'insécurité. Dérives politiques des années 1990*. Brussel-les: Labor, 1999.
- CARTUYVELS, Y.; MARY, Ph. «Politiques de sécurité en Belgique: les limites d'une approche de proximité». *Déviance et Société* (à paraître), 2002.
- CARTUYVELS, Y.; OST, F. *Crise du lien social et crise du temps juridique. Le droit est-il encore en mesure d'instituer la société? L'exemple du droit pénal*. Brussel-les: Fondation Roi Baudouin, 1998.
- CASMAN, M.T.; COSTER, F.; KELLENS, G.; LEMAÎTRE, A. *Prévention intégrée de la criminalité: suivi de quatre projets*. Lieja: Service de Criminologie, 1993.
- CASTEL, R. «Bilan: l'application de la loi: l'ordre des interactions et l'ordre des déterminations». Dins: COLL. *Acteur social et délinquance. Hommage à Christian Debuyst*. Lieja: Mardaga, 1990, p. 295-303.
- CAUCHIES, J.F. «Effets des contrats de sécurité sur le secteur de l'intervention médico-psycho-sociale en toxicomanie». Dins: VAN CAMPENHOUDT, L.; CARTUYVELS, Y.; DIGNEFFE, F.; KAMINSKI, D.; MARY, Ph.; REA, A. [eds.]. *Réponses à l'insécurité. Des discours aux pratiques*. Brussel-les: Labor, 2000, p. 99-127.
- COLL. «La comparation immédiate, affirmation d'une justice à deux vitesses?». *Journal des procès*, n° spécial, 21 janvier, 2000a.
- COLL. *Punir autrement. Textes instituant le Service des Maisons de Justice et les Maisons de Justice et les Maisons de Justice*. Brussel-les: Service des maisons de Justice, avril, 2000b.

- COLL. sd, *Sécurité du citoyen, police et sécurité*. Brussel-les: Inbel.
- COMMAILLE, J. *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*. Paris: PUF, 1994.
- CONSEIL DE LA JEUNESSE D'EXPRESSION FRANÇAISE. *Le nouvel ordre protecteur*. Brussel-les, 1981.
- CONSEIL DE LA JEUNESSE D'EXPRESSION FRANÇAISE. *Manifeste du secteur associatif. Notre défi... c'est la solidarité*. Brussel-les, 1997.
- DÉCLARATION COMMUNE. (du secteur associatif) *concernant les contrats de sécurité*. Brussel-les, 28 juin, 1994.
- DENAUW, A. «Les modes alternatifs de règlement des conflits en droit pénal belge». *Revue de droit pénal et de criminologie*, n° 3, 1997, p. 259-375.
- DONZELOT, J.; ESTÈBE, Ph. *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*. Paris: Esprit, 1994.
- DE VALKENEEER, Ch. *Police et public: un rendez-vous manqué?* Baruges: La Charte, 1988.
- DE VROEDEN. «Et la médiation pénale?». *Journal des procès*, n° spécial, 21 janvier, 2000, p. 21-23.
- GÉRARD, Ph.; OST, F.; VAN DE KERCHOVE, M. [dir.]. *Droit négocié, droit imposé?* Brussel-les: FUSL, 1996.
- HACOURT, G.; LACROIX, J.; TANGE, G. *Évaluation des contrats de sécurité et de société bruxellois*. Brussel-les: Ministère de l'Intérieur, 1999.
- HAQUIN, R.; MOTTARD, J. *Les tueries du Brabant. Enquête sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée*. Brussel-les: Complexe, 1990.
- HEBBERECHT, P. «Kritische kanttekeningen bij het Belgisch beleid ter preventie van criminaliteit (Réflexions critique sur la politique belge de prévention de la criminalité)». *Panopticon*, 9, 5, 1988, p. 449-456.
- HEBBERECHT, P. «Het Belgisch politieeel preventiebelei (La politique de prévention policière en Belgique)». Dins: ELIAERTS, C.; ENHUS, E.; SENDEN, R. [eds.]. *Polite in beweging. Bijdrage tot de discussie over de polite van morgen*. Antwerpen/Arnhem: Kluwer/Gouda Quint, 1990, p. 81-88.
- HEBBERECHT, P. «Van preventiecontract tot veiligheids- en samenlevingscontract... of de logica van de veiligheidsstaat (Du contrat de prévention au contrat de sécurité... ou la logique d'un État de sécurité)». *Panopticon*, 18, 2, 1997, p. 101-110.
- HEBBERECHT, P. «La prévention policière en Belgique: un laboratoire pour le développement d'un État de sécurité». Dins: CARTUYVELS, Y.; DIGNEFFE, F.; PIRES, A.; ROBERT, Ph. [eds.]. *Politique, police et justice au bord du futur. Mélanges pour et avec Lode Van Qutrive*. Paris: l'Harmattan, 1998, p. 235-245.
- HEBBERECHT, P. «Het federaal veiligheidsplan versterkt de ongelijkheid inzake veiligheid (Le plan fédéral de sécurité renforce l'inégalité envers la sécurité)». *Panopticon*, 21, 2, 2000, p. 101-112.
- HEBBERECHT, P.; PHILIPPETH, K. *De organisatie van lokale projecten ter preventie van criminaliteit (L'organisation des projets de prévention locale de la criminalité)*. Gent: Onderzoeksgroep criminologie, 1993.



- HENDRICKX, Th.; SMEETS, S. *Les «nouveaux acteurs locaux de la sécurité». Évaluation des contrats de sécurité des Régions bruxelloise et wallonne*. Brussel-les: Ministère de l'Intérieur, 2000.
- HOGER POLITIE-INSTITUUT. *De preventie van criminaliteit (La prévention de la criminalité)*. Brussel-les: Ministère de l'Intérieur, 1985a.
- HOGER POLITIE INSTITUUT. *De taak van de police in het voorkomen van criminaliteit (La tâche de la police dans la prévention de la criminalité)*. Brussel-les: Ministère de l'Intérieur, 1985b.
- HUBERT, H.O. «La précarité». Dins: VAN CAMOENHOUDT, L.; CARTUYVELS, Y.; DIGNEFFE, F.; KAMINSKI, D.; MARY, Ph.; REA, A. [eds.]. *Réponses à l'insécurité. Des discours aux pratiques*. Brussel-les: Labor, 2000, p. 153-170.
- HATSEBAUT, F.; PETERS, T. «Over de samenhang der dingen: criminaliteitsbestrijding als een geïntegreerde probleembenadering (Sur la cohésion des choses: la lutte contre la criminalité comme une approche intégrée de problème)». *Panopticon*, 10, 6, 1989, p. 487-492.
- KAMINSKI, D.; et al. «Jeunes adultes incarcérés et mesures judiciaires». Dins: VAN DONINCK, B.; VAN DAELE, L.; NAJI, A. [dir.]. *Le droit sur le droit chemin? Brussel-les-Anvers: SSTC, Bruylant, Mallu, 1999, p. 17-58.*
- KAMINSKI, D.; MARY, Ph. «Politiques (criminelles) en matière de drogues: évolution et tendances en Belgique». *Déviance et Société*, 23, 2, 1999, p. 205-220.
- KERCHOVE, M. VAN DE. «Les réactions législatives aux disparitions d'enfants, "L'affaire Dutroux" paradigme de l'accélération du temps juridique?». Dins: GÉRARD, Ph.; OST, Fr.; VAN DE KERCHOVE, M. [eds.]. *L'accélération du temps juridique*. Brussel-les: FUSL, 2000, p. 541-587.
- MARQUET, T.; CARTUYVELS, Y. [dir.]. *Attentes sociales et demandes. Les mobilisations blanches et après?* Brussel-les: FUSL, 2001.
- MARY, Ph. *Délinquant, délinquance et insécurité. Un demi-siècle de traitement en Belgique (1994-1997)*. Brussel-les: Bruylant, 1998.
- MEIJLAERS, S.; WALGRAVEL, L. *Projectbeschrijvingen en methodische lessen in Samen werken aan een preventief beleid (Descriptions de projet et leçons méthodiques et Coopérer à une politique de prévention)*. Leuven: Onderzoeksgroep Criminologie, 1993.
- MORAND, Ch. A. «L'obligations d'évaluer les effets des lois». Dins: MORAND, Ch.A. [dir.]. *Évaluation législative et lois expérimentales*. Aix-en Provence: Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1993, p. 79-111.
- MOTTARD, J.; HAQUIN, R. *Les tueurs de Brabant. Enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée*. Brussel-les: Complexe, 1990.
- NOTE AU CONSEIL DES MINISTRES. «Une justice à dimensions humaine». 17 octobre 1997, photocopié.
- ONKELINX, L. «Conclusions». Dins: COLL. *L'aide à la Jeunesse et les contrats de sécurité. Quelles perspectives pour les nouveaux contrats de société?* Brussel-les: Ceform, 1996, p. 49-50.
- ORDE VAN DE DAG. *Criminaliteit en samenleving*. Thème: «Autonome politionele afhandeling» (Le Traitement policier autonome), n° 1, 1998.



- ORDE VAN DE DAG. *Criminaliteit en samenleving*. Thème: «Proximité de la justice» ou «Justice de proximité», n° 2, 1999.
- ORDE VAN DE DAG. *Criminaliteit en samenleving*. Thème: «Versnel recht. Snel het recht zichzelf voorbij?» («Procédure accélérée: au risque de se brûler les ailes?»), mars, n° 9, 2000.
- PÉRILLEUX, Th.; MARQUET, J.; CARTUYVELS, Y.; OST, F. «De la plainte sociale à la demande de justice». Dins: VAN DONINCK, B.; VAN DAELE, L.; NAJI, A. [dir.]. *Le droit sur le droit chemin?* Brussel-les: Anvers, SSTC, Bruylant, Maklu, 1999, p. 201-235.
- PICQUÉ, Ch. *Une méthode d'action nouvelle au profit des quartiers défavorisés*. Louvain, 109, 2000, p. 16-18.
- PLATE FORME DE CONCERTATION POUR LA SANTÉ MENTALE POUR BRUXELLES-CAPITALE, OVERLEGPLATFORM VOOR GEESTELIJKE GEZONDHEID VOOR BRUSSEL-HOOFDSTAD. *La santé mentale et les politiques sécuritaires*. Bruxelles, 1996.
- PONSAERS, P. «Vers une réforme de la structure policière belge?». Dins: CARTUYVELS, Y.; DIGNEFFE, F.; PIRES, A.; ROBERT, Ph. [eds.]. *Politique, police et justice au bord du futur. Mélanges pour et avec Lode van Outrive*. Paris: l'Harmattan, 1998, p. 247-268.
- POULET, I. *Les nouvelles politiques de prévention. Une nouvelle forme d'action publique?* Brussel-les: Services fédéraux des affaires scientifiques, 1995.
- RAES, A. «Haast en spoed is zelden goed. Snelrecht: een hooggravende justice? (Rien ne sert de courir. Procédure accéléré: une justicehâtive?)». Dins: SNACKEN, S. [ed.]. *Strafrechtelijk beleid in beweging*. Brussel-les: VUBpress (sous presse), 2001.
- RÉA, A. «Sécurité ou solidarité. Confusion dans la politique de sécurisation des villes». *Cahiers Marxistes*, 200, 1995, p. 51-66.
- REVALORISATION DE LA POLICE COMMUNALE. *Propositions et initiatives du ministre de l'Intérieur*. Brussel-les: Vanden Broele, 1991.
- SCHAUT, Ch. *Aide à la jeunesse et contrats de sécurité*. Rapports de recherche our la Communauté française de Belgique. Brussel-les: FUSL, 1996.
- SCHAUT, Ch. «Le sentiment d'insécurité comme fait social total: le cas d'un groupe de parole». Dins: VAN CAMPENHOUDT, L.; CARTUYVELS, Y.; DIGNEFFE, F.; KAMINSKI, D.; MARY, Ph.; REA, A. *Réponses à l'insécurité. Des discours aux pratiques*. Brussel-les: Labor, 2000, p. 71-94.
- SCHAUT, Ch.; VAN CAMPENHOUDT, L. *Le travail de rue: nature et enjeux*. Brussel-les: Fondation Roi Baudouin, 1994.
- SECRETARIAT PERMANENT À LA POLITIQUE DE PRÉVENTION. Brussel-les: Ministère de l'Intérieur, 1994.
- SERVICES DU PREMIER MINISTRE. *Déclaration gouvernementale prononcée devant le Parlement, le 9 mars 1992 par le Premiers ministre*. Brussel-les: Inbel, 1992.
- SMEETS, S.; STREBELLE, C.; et al. *La police de proximité. Évaluation des contrats de sécurité de Chaleroi, La Louvière. Liège, Mons, Namur, Seraing, Tourmai et Verviers*. Brussel-les: Ministère de l'Intérieur, 1999.
- STREBELLEC, C. *Les contrats de sécurité, Bilan de la politique des contrats de sécurité sur base des évaluations scientifique des contrats de sécurité des Régions brusseleuse et wallonne*. Brussel-les: Ministère de l'Intérieur, 2000.

- SYNERGIE. *La prévention intégrée au niveau local*. Brussel·les: Politeia, 1995.
- VAN CAUWENBERGHE, J. CL. «Des contrats de sécurité pour les ville et communes». Dins: COLL. *Les Villes et les communes à la violence urbaine: les contrats de sécurité, Notes de documentation*. Institut Émile Vandervelde, n° 37, 1993.
- VAN DEN BROECKT, T.; ELIAERTS, Ch. *Comunity Policing. Organisatieveranderingen naar de basispolitiezorg bij de gemeentepolitie (Community policing. changements d'organisation pour un service de police de base à la police communale)*. Brussel·les: Politeia.
- VAN LIMBERGEN, K. «De Veiligheidscontracten: de grote sprong voorwaarts? (Les contrats de sécurité: le grand bond en avantç)». *Pretekst*, avril, 1994, p. 19-27.
- VAN OTRIVE, L. «Épiloog: de baten en kosten van de veiligheidscontracten voor de lokale politie (Épilogue: les coûts et bénéfiques des contrats de sécurité pour la police locale)». Dins: VAN OTRIVE, L.; VAN EL CHINGEN, S. *Veiligheidscontracten en politie*. Leuven: Centrum voor politiestudies, 1997 p. 105-111.
- VAN OTRIVE, L.; CARTUYVELS, Y.; PONSAERS, P. *Les polices en Belgique. Histoire socio-politique du système policier de 1794 à nos jours*. Brussel·les: Éditions Vie Ouvrière, 1991.
- VERSLUYS, C. *Acompagnement et évaluation de projets-pilotes de prévention administrative et intégrée de la criminalité*. Brussel·les: Synergie, 1993.
- WATHELET, M. *Le pari d'une nouvelles citayenneté*. Brussel·les: Inbel, 1992.
- WILLKE, H. «Trois types de struxtures juridiques: programes conditionnels, programes finalisés et programmes relationnels». Dins: MORAND, Ch.A. [ed.]. *L'État propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*. Paris: Publisud, 1991, p. 65-82.