

LES DÉPENSES DE SÉCURITÉ

1992-1996

Christophe PALLE
Thierry GODEFROY

1998 - n° 78

Le CESDIP est une unité de recherche du ministère de la Justice associée au CNRS. Les analyses et conclusions exprimées dans ce rapport n'engagent pas ses autorités de tutelle.

RESUMÉ SIGNALÉTIQUE

Depuis le début des années 1970, le CESDIP étudie les coûts liés à la délinquance dans la société française, *les coûts du crime*. Les données sont régulièrement réactualisées. Les auteurs présentent les derniers résultats pour les années 1992 à 1996 concernant *les dépenses de sécurité* qui font l'objet d'une nouvelle approche : *les dépenses de contrôle des infractions*.

DESCRIPTEURS

Administration pénitentiaire - Amende - Assurance - Coût - Délinquance - Données statistiques - Gendarmerie nationale - Industrie de la sécurité - Justice pénale - Organisation de la police - Organisation judiciaire - Peine - Police - Police municipale - Police nationale - Prévention - Répression - Risque - Secteur privé - Secteur public - Sécurité privée - Système pénitentiaire.

France

Années 1992-1996

RESUMÉ

Les questions de sécurité tiennent une place de plus en plus importante dans nos débats publics. Parallèlement, les actions publiques ou privées productrices de sécurité sont de plus en plus nombreuses et les intervenants de plus en plus diversifiés.

L'objet de ce nouveau rapport est de tenter de mesurer l'effort fourni par les Français au travers de leurs dépenses publiques ou privées, collectives ou individuelles en matière de sécurité.

Cette question s'inscrit dans le débat sur les politiques de lutte contre la délinquance et du redéploiement de l'Etat. Quels sont les moyens engagés pour lutter contre l'insécurité ? Sont-ils insuffisants ? Et si l'Etat, pour cause de contrainte budgétaire, n'est pas en mesure de dépenser davantage, peut-on encore redéployer des charges vers les collectivités locales ? Faut-il transférer plus de dépenses de sécurité à l'échelon individuel (achat de moyens privés de protection), et développer, pour certaines dépenses, des formes de prise en charge collective ?

Telles sont quelques unes des interrogations qui peuvent se poser dans le cadre d'une réflexion sur les politiques de sécurité.

Nous avons cherché, dans cette étude, à clarifier quelques termes du débat en nous efforçant de décrire le financement de l'effort de lutte contre les délinquances et de préciser quels sont les intervenants dans le champ et les modes d'évaluation.

De quoi parlons nous ? Que mesure-t-on ? Quel montant de dépenses avons-nous atteint ? Quelles sont les évolutions que nous pouvons voir se dessiner ? Telles sont les principales questions auxquelles nous avons tenté de répondre.

Selon nos évaluations, les Français auraient consacré au contrôle des infractions un peu plus de **131 milliards de francs en 1996, soit environ 1,6 % du produit intérieur brut.**

La dépense par habitant s'élève à **2 166 francs.**

- Un peu plus de la moitié de cette somme, près de 1 196 francs, a été prélevée sous forme d'impôt et taxes pour financer les institutions chargées de faire appliquer la loi, pour juger les auteurs d'infractions et leur faire subir les peines auxquelles ils ont été condamnés et enfin pour tenter de prévenir la délinquance.
- Le reste, soit environ 970 francs a été utilisé pour l'achat de biens et services permettant aux agents économiques (ménages, entreprises, administrations, etc.) de se protéger contre d'éventuelles infractions, d'obtenir réparation des préjudices qu'ils sont susceptibles de subir et d'indemniser les victimes d'infractions à la circulation routière.

Le nouveau mode d'évaluation fait apparaître un montant de dépenses privées inférieur aux dépenses publiques. Compte tenu cependant de l'imprécision inhérente à ce type de calcul, nous pouvons considérer que dépenses publiques et dépenses privées font à peu près part égale en valeur.

Plus surprenant, compte tenu de ce à quoi on pouvait s'attendre, les dépenses publiques auraient eu tendance au cours des années 1990 à croître plus vite que les dépenses privées.

Ces dernières ont augmenté de 5 % sur toute la période (ce qui correspond à une quasi diminution en francs constants).

Les dépenses de "sécurité intérieure" (les fonctions de police, justice et prévention) ont progressé de près de 20 % entre 1992 et 1996 (pour une bonne part du fait de l'augmentation des dépenses relatives à la justice pénale).

Sur le plus long terme (1982-1996), ce "budget de sécurité" améliore sa part relative dans l'ensemble des dépenses publiques dans une proportion moindre néanmoins que l'éducation ou les affaires sociales.

En quatorze ans, la part du budget global de la police nationale dans le budget général de l'Etat (hors charges financières et charges communes) est restée stable (+ 0,05 point), la position de la gendarmerie s'est légèrement détériorée (- 0,11 point) et celle de la justice s'est nettement améliorée (+ 0,52 point). La justice se classe en sixième position en termes d'accroissement de part dans le budget général.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	9
LES DÉPENSES DES FRANÇAIS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ.....	9
NOUVELLE APPROCHE, NOUVELLE ÉVALUATION.....	10
<i>a) Délimitation du champ : Que cherche-t-on à évaluer ? Que mesure-t-on exactement ?</i>	11
<i>b) La cohérence problématique entre les deux évaluations du coût du crime</i>	12
<i>c) Problèmes de sources</i>	12
LES DÉPENSES DE CONTRÔLE DES INFRACTIONS.....	13
CHAPITRE 1 : LES DEPENSES PUBLIQUES	15
1. LES FONCTIONS D'APPLICATION DE LA LOI.....	19
<i>1.1. La fonction policière</i>	19
1.1.1. La gendarmerie nationale.....	22
a) Les dépenses directes de lutte contre les crimes et les délits.....	26
Effectif	26
Dépenses	28
b) Les dépenses directes et indirectes liées à la prévention et la répression de l'ensemble des infractions	30
1.1.2. La police nationale.....	32
1.1.3. Polices municipales.....	38
1.1.4. La direction générale des Douanes et des droits indirects.....	39
<i>1.2. Autres agences de contrôle des infractions</i>	40
1.2.1. Direction générale des impôts.....	40
1.2.2. Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	41
1.2.3. Autres agences de contrôle des infractions	41
2. JUSTICE	43
<i>2.1. Services judiciaires</i>	44
<i>2.2. Administration pénitentiaire</i>	45
<i>2.3. Protection judiciaire de la jeunesse</i>	46
<i>2.4. Vue d'ensemble des dépenses à la charge du ministère de la Justice</i>	48
3. PRÉVENTION SOCIALE	50
<i>3.1. L'aide sociale</i>	51
3.1.1. L'aide sociale départementale.....	52
3.1.2. L'aide sociale de la compétence de l'Etat.....	53
<i>3.2. Politique de la ville</i>	54

4. LES RECETTES : AMENDES ET TRAVAIL PÉNITENTIAIRE	58
4.1. Amendes et condamnations pécuniaires	58
4.1.1. Amendes forfaitaires de la police de la circulation.....	59
4.1.2. Les autres amendes et condamnations pécuniaires	59
a) Les titres à recouvrer	60
b) Les encaissements au comptant.....	61
4.2. Travail pénitentiaire.....	64
5. LES DÉPENSES PUBLIQUES DE SÉCURITÉ : ÉVOLUTION ET NOUVELLE ÉVALUATION 1996.....	66
5.1. Les dépenses de sécurité à périmètre constant, évolution 1988-1992-1996	66
5.2. Les dépenses publiques de contrôle des infractions en 1996.....	71
CHAPITRE 2 : LES DEPENSES PRIVEES.....	73
1. LES DÉPENSES DE PROTECTION.....	73
2. LES DÉPENSES D'ASSURANCE.....	79
2.1. Les assurances facultatives	80
2.1.1. Les assurances automobiles dommages.....	80
2.1.2. Les assurances contre les dommages aux biens.....	81
2.2. Dépenses d'assurances obligatoires : cotisations automobiles de responsabilité civile	82
LES DEPENSES PRIVEES, EVOLUTION 1992-1996	85
CONCLUSION : LES DEPENSES DES FRANÇAIS EN MATIERE DE SECURITE EN 1996.....	87
Public - Privé : jeu égal ?.....	88
Public - Privé : pertinence du clivage ?	89
BIBLIOGRAPHIE.....	93
ABREVIATIONS.....	95
LISTE DES TABLEAUX.....	97
LISTE DES FIGURES	98
COLLECTION "ETUDES & DONNEES PENALES"	99

INTRODUCTION

Les dépenses des Français en matière de sécurité

Les questions de sécurité tiennent une place de plus en plus importante dans nos débats publics. On peut également observer que les actions et les intervenants dans le domaine de la sécurité sont de plus en plus diversifiés. Les administrations centrales chargées de la sécurité ont vu se développer un secteur privé et, plus récemment, un secteur public local de sécurité. Ancienne prérogative régaliennne de l'Etat, l'"offre" publique de sécurité semble, à la fois, de plus en plus concurrencée par une offre privée et de plus en plus partagée avec les puissances publiques locales.

L'objet de ce présent rapport est de tenter de mesurer l'effort fourni par les Français au travers de leurs dépenses publiques ou privées, collectives ou individuelles en matière de sécurité.

Cette question s'inscrit dans le débat sur les politiques de lutte contre la délinquance et du redéploiement de l'Etat. Quels sont les moyens engagés pour lutter contre l'insécurité ? Sont-ils insuffisants ? Et si l'Etat, pour cause de contrainte budgétaire, n'est pas en mesure de dépenser davantage, peut-on encore redéployer des charges vers les collectivités locales ? Faut-il transférer plus de dépenses de sécurité à l'échelon individuel (achat de moyens privés de protection), et développer, pour certaines dépenses, des formes de prises en charge collective ?

Nous n'apportons pas, dans cette étude, de réponses normatives à ces questions. Notre ambition se limite à contribuer à clarifier quelques termes du débat. Nous nous sommes efforcés de décrire le financement de l'effort de lutte contre les délinquances et de préciser quels sont les intervenants dans le champ et les modes d'évaluation.

De quoi parlons nous ? Que mesure-t-on ? Quel montant de dépenses avons nous atteint ? Quelles sont les évolutions que nous pouvons voir se dessiner ? Telles sont les principales questions auxquelles nous avons tenté de répondre.

Nouvelle approche, nouvelle évaluation

Le CESDIP suit depuis de nombreuses années les dépenses engagées pour le contrôle des infractions ou dépenses de sécurité qui font ici l'objet d'une nouvelle approche. Ce montant constitue une des deux composantes des coûts pour la société liés aux infractions qui sont désignés sous le terme à la fois général et réducteur de "coûts du crime"¹.

Lors des réactualisations nous sommes confrontés à deux exigences contradictoires. D'une part permettre la comparaison de période à période, ce qui suppose une permanence des méthodes d'estimation et d'autre part améliorer l'évaluation en tenant compte de nouvelles données disponibles.

A l'occasion des réactualisations précédentes, nous avons choisi de conserver des méthodes d'évaluations identiques pour permettre la comparaison dans le temps. Cette fois-ci nous avons pris le parti de tenir compte de nouvelles possibilités d'approches, de revisiter les modes d'évaluation.

Néanmoins, compte tenu de l'intérêt tout particulier d'une mise en perspective dans le temps, nous présentons pour certaines catégories, lorsque la comparaison est possible, les évolutions des dépenses entre 1988 et 1996.

L'essentiel de ce rapport est cependant consacré à la présentation d'une nouvelle évaluation pour l'année 1996.

¹ La contre-valeur monétaire des infractions ou l'estimation monétaire des criminalités est la deuxième composante du coût des infractions ou "coût du crime". Alors que les dépenses de sécurité sont liées aux réactions de la société face à la criminalité, l'estimation monétaire des criminalités est la traduction monétaire des préjudices subis par les victimes d'infractions. Cette mesure vient prendre place à côté d'autres modes d'estimations (statistiques policières ou judiciaires ; enquête de victimation ou délinquance

Plusieurs raisons expliquent cette nouvelle approche. Il s'agit à la fois de problèmes de délimitation de notre champ d'étude, de cohérence entre cette estimation et celle du coût des préjudices, et enfin de difficultés relatives aux sources statistiques.

a) Délimitation du champ : Que cherche-t-on à évaluer ? Que mesure-t-on exactement ?

Comme toutes les expressions d'utilisation courante, le terme de sécurité est imprécis. C'est une notion subjective qui exprime la perception par les individus de ce qui les menace, un "état d'esprit" permettant de se sentir à l'abri du « danger »². Le champ des menaces perçues par les individus étant très vaste, nous nous limitons ici aux menaces résultant de comportements contraires à la loi et passibles de sanctions, c'est-à-dire aux infractions³. Etre en sécurité consisterait théoriquement à ne pas avoir à craindre d'être victime d'infractions commises par autrui et si l'on est malgré tout victime, avoir la certitude de voir son préjudice reconnu et indemnisé, ce qui suppose une reconnaissance de l'atteinte et un système d'indemnisation.

Toutes les infractions n'ont pas le même impact sur le niveau de sécurité ressenti. Le lien entre les infractions sans victime individuelle facilement identifiable (atteintes aux biens de grandes entreprises ou des collectivités publiques) et la sécurité est assez faible. La menace que représente l'usage de stupéfiant, l'immigration clandestine, la fraude fiscale ou la contrefaçon varie selon les individus. L'impact de certaines infractions commises dans le cadre d'actions revendicatives sera également différent suivant la légitimité qu'on accorde aux revendications. Enfin, lorsque le lien entre infraction et victime est de l'ordre du risque statistique (cas des infractions à la circulation routière lorsqu'elles n'occasionnent pas d'accidents) la relation avec le niveau de sécurité n'est souvent pas perçue.

autoreportée...) pour évaluer l'ampleur du phénomène criminel et permet d'en donner une image différente. Cette estimation pour la période récente fera l'objet d'un rapport ultérieur.

² Définition du dictionnaire Robert.

³ Beaucoup de comportements peuvent avoir un impact sur le niveau de sécurité et ne pas être sanctionnables par la loi. Le licenciement est un acte conforme le plus souvent à la loi qui affecte le niveau de *sécurité* des personnes. Certaines "incivilités" seraient un autre exemple.

Compte tenu du caractère subjectif et finalement fluctuant de la notion de sécurité il apparaît assez difficile de délimiter rigoureusement un champ d'activité et de dépenses à partir de cette notion. La frontière entre infractions associées à la sécurité ou à l'insécurité et les autres nous est apparu de plus en plus artificielle et difficile à fixer dans la pratique. C'est pourquoi il nous semble maintenant plus cohérent de prendre en compte les activités de prévention et de répression de l'ensemble des infractions⁴. Cette conception extensive de la sécurité nous éloigne de son sens commun. Au concept de dépenses de sécurité, nous devons alors substituer la notion de *dépenses de contrôle des infractions*. Il nous arrivera néanmoins d'utiliser le terme de sécurité qu'il faudra entendre dans son acceptation extensive, sauf lorsque nous faisons référence à nos études précédentes.

b) La cohérence problématique entre les deux évaluations du coût du crime

Dans les évaluations de l'autre facette des coûts du crime, l'estimation monétaire des criminalités - les préjudices subis -, nous prenons par exemple en compte les coûts des accidents de la route (pour la partie liée à des infractions) et le coût de la fraude fiscale. Il semble logique alors d'inclure dans le volet dépenses de sécurité les coûts de la lutte contre les infractions à la circulation routière ou contre la fraude fiscale. Dans ce second aspect des coûts du crime - le coût des préjudices -, nous nous sommes efforcés aussi d'intégrer d'autres types de fraude. Mis à part des problèmes de disponibilité des données, il paraît injustifié d'inclure certaines tâches de sécurité liées au contrôle d'infractions et pas d'autres. Les dépenses de lutte contre ces diverses fraudes doivent donc également être incluses dans notre évaluation. C'est ce que nous avons tenté de faire dans cette nouvelle approche. Le souci de maintenir une relative cohérence entre les deux aspects du coût du crime conduit donc à modifier le périmètre de l'évaluation des dépenses de sécurité.

c) Problèmes de sources

⁴ C'est-à-dire de tous les comportements que "le droit incrimine en autorisant le juge à frapper son auteur d'une peine" (Robert *et al.*, 1994, p. 53).

Le CESDIP ne peut prétendre produire l'ensemble des données statistiques nécessaire à l'évaluation des dépenses de sécurité. Nous sommes tributaires de données préexistantes ; nous procédons le plus souvent à un travail d'analyse et de mise en perspective de données produites à d'autres fins. De nouvelles sources apparaissent ou de nouvelles méthodes sont utilisées par les producteurs de données et l'évaluation des dépenses de sécurité s'en trouve modifiée rendant une fois de plus difficile les comparaisons avec les évaluations précédentes.

Les dépenses de contrôle des infractions

Nous présentons donc une nouvelle évaluation des dépenses de contrôle des infractions.

Ces dépenses poursuivent plusieurs objectifs : diminuer la fréquence des infractions, pour celles qui n'ont pu être prévenues, en réduire la gravité, permettre l'indemnisation des dommages et préjudices subis par les victimes et enfin punir les auteurs. Cette dernière action reste fondamentalement une prérogative de l'Etat.

Ce sont ces dépenses relatives aux différents intervenants dans le champ que nous avons estimées. Nous ne prenons en compte que celles occasionnées par les auteurs d'infractions au reste de la collectivité. Nous excluons par conséquent de notre champ les sommes engagées par les auteurs d'infractions, qu'il s'agisse de financer leurs activités délictuelles ou de rémunérer leurs avocats.

Ces dépenses de contrôle des infractions sont effectuées sur fonds publics, sous forme d'un bien collectif ou sur fonds privés, ou par des particuliers sous forme d'achats de biens ou services, qu'ils soient facultatifs ou obligatoires.

On distinguera donc successivement :

- Les dépenses publiques,
- Les dépenses privées.

Avertissement :

Les chiffres que nous présentons ici ont un caractère évaluatif. Ils forment une image construite d'une réalité qui n'est approchée qu'imparfaitement. Ils sont le fruit d'analyses secondaires de données préexistantes, éparses et établies le plus souvent à d'autres fins. Ils résultent d'hypothèses et de choix fondés sur l'examen des différentes sources disponibles.

CHAPITRE 1 : LES DÉPENSES PUBLIQUES

Nous cherchons ici à estimer l'ensemble des dépenses engagées sur fonds publics par la collectivité pour le contrôle des infractions à la loi. De nombreux services publics participent à ces tâches de sécurité au sens large qui concernent des actions de prévention ou de répression.

On peut ainsi distinguer parmi ces différentes *dépenses* celles qui sont relatives :

- ① Aux activités des organismes chargés de faire appliquer la loi. Ce sont les différents services de police et les autres administrations participant au contrôle d'infractions.
- ② Aux activités de prévention spécialisée, de jugement des infractions et d'exécution des peines prononcées. Elles relèvent du ministère de la Justice, au titre de la protection judiciaire de la jeunesse, des services judiciaires ou de l'administration pénitentiaire.
- ③ Aux actions de prévention sociale à la charge de l'Etat et des collectivités locales. Il s'agit de diverses mesures relevant de politiques globales, d'aide sociale ou de la ville.

Enfin, certaines institutions chargées du contrôle des infractions génèrent des *recettes* pour le budget de l'Etat ou des collectivités locales. Ce sont essentiellement des amendes que l'on doit déduire du budget de contrôle des infractions pour exprimer les *dépenses publiques nettes de contrôle des infractions*.

L'évaluation de ces dépenses suppose de pouvoir isoler les coûts des activités de contrôle des infractions dans l'ensemble du budget des différentes administrations concernées. Cette démarche soulève deux difficultés tenant premièrement à la délimitation des activités à prendre en compte, et deuxièmement, à la définition et au mode de calcul des coûts que nous souhaitons intégrer dans notre évaluation.

- *Les activités :*

L'activité de la plupart des institutions participant au contrôle des infractions ne se restreint pas au seul domaine pénal.

Il devient alors nécessaire de déterminer une frontière entre activités pénales et non pénales au sein d'une même administration, ce qui se révèle souvent assez difficile.

C'est le cas par exemple de la justice, dont une bonne part des fonctionnaires partagent leur temps entre le domaine pénal et les domaines civils, mais aussi de la police ou de la gendarmerie pour lesquels, il n'est pas possible de prendre en compte les budgets globaux, certaines tâches n'étant pas liées au contrôle des infractions. Nos calculs reposent le plus souvent sur la détermination de taux de participation des différentes catégories de fonctionnaires concernés aux activités de contrôle des infractions. La précision de ces quotas dépend bien sûr de l'information dont nous pouvons disposer (tableaux de bords, indicateurs d'activité). Elle est souvent rare dans l'administration, qui de surcroît ne la distribue parfois qu'avec réticence. Les quotas d'activités que nous adoptons finalement ne peuvent prétendre représenter avec une grande précision la réalité que nous essayons de cerner. Ils nous fournissent cependant des approximations que nous jugeons suffisantes pour évaluer des ordres de grandeurs.

Pour les agences ayant une vocation plus large à gérer divers risques sociaux, la part de leur activité affectée à la prévention du risque spécifique que constitue la délinquance est encore plus difficile à évaluer. Les domaines d'intervention se recourent et en agissant sur un risque on agit en même temps sur un autre (les dépenses relatives à la lutte contre le chômage des jeunes, par exemple, auront de vraisemblables effets sur la délinquance). Les pouvoirs publics ont d'ailleurs été conduits à privilégier une approche globale de la prévention. La prévention de la délinquance s'insère ainsi, de plus en plus, dans un ensemble de politiques sociales et la distinction classique entre prévention spécifique et prévention globale est de moins en moins opératoire.

De plus, les dépenses de prévention sociale ne peuvent être facilement reliées à des emplois de fonctionnaires. Il s'agit principalement de dépenses d'interventions. Il n'est donc pas possible, pour déterminer des quotas, de recourir à des taux de participation comme dans les situations précédentes.

Nous faisons l'hypothèse que toutes les dépenses de prévention que nous avons retenues ont parmi plusieurs finalités celle de prévenir la délinquance. En l'absence d'étude spécifique, le quota que nous appliquons à toutes ces dépenses, est l'expression du poids que *nous* accordons à cet objectif de prévention des infractions.

- Les coûts :

S'agissant d'évaluer les dépenses publique, nous nous intéressons au coût budgétaire, c'est-à-dire à la charge que représentent ces dépenses pour le budget de l'Etat et des collectivités locales.

L'accessibilité des données et le souci d'adopter des méthodes semblables de calcul pour les différentes administrations nous a conduit à utiliser pour notre évaluation la notion de *coût moyen par fonctionnaire*, que l'on calcule en rapportant l'ensemble des dépenses des différentes directions à leurs effectifs respectifs. Ces coûts moyens sont ensuite utilisés pour valoriser les effectifs de fonctionnaires obtenus à l'aide des quotas mentionnés précédemment. Cette méthode a l'inconvénient d'attribuer à chaque fonctionnaire, qu'il soit opérationnel ou administratif, le même montant de moyens. Or, de façon générale et en particulier dans le domaine de la sécurité, les opérationnels utilisent des moyens plus importants. Mais si on tient compte du fait que les charges de personnel constituent plus de 80 % de l'ensemble des dépenses des administrations considérées, et que les personnels opérationnels représentent la grande majorité de l'effectif on admettra que l'erreur tendant à minimiser l'importance des moyens dans le coût des opérationnels est assez faible.

Se pose ensuite le problème de l'imputation des charges communes. Pour exprimer totalement le coût budgétaire, la dépense telle que nous venons de la définir, devrait être

augmentée d'une quote part des charges communes des trois niveaux organisationnels suivants : niveau des directions d'administration (dépenses d'état-major et de formation de la direction de la gendarmerie nationale, dépenses de la direction de l'administration de la police nationale), niveau des ministères (dépenses d'administration centrale des ministères et charges de pension) et niveau de l'Etat (budget des charges communes).

Les charges communes hors service de la dette rapportées au nombre total de fonctionnaires de l'Etat, représenteraient un montant faible que nous pouvons négliger.

Parmi les charges communes des ministères que nous pouvons également négliger se trouvent les dépenses d'administration centrale. Les charges de pension constituent par contre un coût direct d'un montant élevé qu'il serait nécessaire d'intégrer dans le calcul du coût par fonctionnaire. Nous ne disposons pas de tous les éléments permettant de faire un calcul cohérent et précis des charges de pension pour les différentes catégories de fonctionnaires concernés. Nous présentons donc notre évaluation hors charges de pension avec une appréciation forfaitaire de la sous-estimation liée à la non prise en compte de ces charges.

Enfin, les charges communes des directions de la gendarmerie nationale et de la police nationale ne sont pas non plus intégrées dans notre calcul par manque de données⁵.

⁵ Nous avons pu évaluer cette dépense supplémentaire à près d'un milliard pour la gendarmerie (voir section consacrée à la gendarmerie nationale). Compte tenu des poids respectifs des budgets globaux police-gendarmerie, il est probable que le montant respectif pour la police soit du même ordre, sans doute légèrement supérieur.

1. Les fonctions d'application de la loi

On cherche à estimer ici les dépenses des diverses agences chargées de faire appliquer la loi.

Ces fonctions sont assurées principalement par une arme, la gendarmerie, et une administration d'Etat, la police nationale. Parallèlement, certaines communes ont développé des services publics locaux de police, les services de police municipale.

D'autres institutions peuvent également relever de ce domaine. Citons tout d'abord l'administration des douanes, dont une partie importante du personnel exerce des missions qui peuvent se comparer à celles de la police et de la gendarmerie nationale, avec des domaines de compétence en principe différents mais qui se recoupent parfois. D'autres agences administratives sont également chargées du contrôle d'infractions spécifiques, comme par exemple la direction générale des impôts, les services de l'inspection du travail... Nous chercherons à estimer le coût de leur participation aux fonctions d'application de la loi dans un deuxième temps.

1.1. La fonction policière

L'activité "policière" est hétérogène et multiforme⁶. Elle comprend aussi bien la recherche et l'arrestation des auteurs de crimes et délits, la sécurité publique générale (patrouille, îlotage, contacts avec la population), l'accueil du public dans les commissariats et gendarmeries, le secours aux personnes en difficultés, la circulation routière, le maintien de l'ordre, la garde de bâtiments publics, etc. Chargées d'assurer la permanence et la continuité de la présence de la collectivité publique sur le territoire, les forces de police et de gendarmerie sont ainsi amenées à intervenir dans tous les domaines. On recourt à elles en raison même de cette présence permanente et dans beaucoup de cas parce qu'on ne sait pas à qui d'autre s'adresser.

⁶ Sur cette question voir Monjardet (1996).

L'étendue des tâches assurées par la police et la gendarmerie, le redéploiement de ces services, font d'ailleurs l'objet de débats et de négociations. La police nationale a ainsi obtenu que soient transférées à d'autres administrations (en général les collectivités locales) certaines de ses tâches comme la délivrance des cartes d'identité ou la surveillance de la circulation devant les écoles...

Le champ de l'activité policière à retenir

Il apparaît donc indispensable de déterminer précisément les activités policières que nous incluons dans notre champ d'étude pour en exprimer le coût. Dans cette nouvelle évaluation, nous nous efforçons de prendre en compte toutes les dépenses liées directement ou indirectement au contrôle de l'ensemble des infractions, crimes, délits et contraventions, quels que soit leur degré de gravité.

Dans les éditions précédentes, l'évaluation concernait les dépenses relatives à des actions que les administrations concernées estimaient être spécifiquement liées à la lutte contre les crimes et délits (les missions appelées de *police judiciaire* à la gendarmerie nationale ou *activités judiciaires* au niveau de la sécurité publique de la police nationale).

Dans cette optique nous étions amenés à découper l'activité policière en distinguant d'une part entre les tâches de répression et de prévention des crimes et délits, et d'autre part entre les activités liées au contrôle des crimes ou délits et les autres. Or, ces distinctions nous semblent maintenant difficiles à mettre en œuvre dans la pratique.

La différenciation entre *répression* et *prévention* de la délinquance peut se concevoir lorsqu'un corps est spécialisé dans l'une ou l'autre tâche. Mais dès lors que les policiers de la sécurité publique ou de la gendarmerie départementale sont susceptibles de se consacrer à ces deux types d'activité, le clivage devient souvent assez arbitraire. On peut néanmoins admettre que compte tenu d'une participation assez faible des "généralistes" aux tâches spécifiques de répression, il soit possible d'évaluer sans trop d'inexactitudes les effectifs et les coûts engagés dans les activités de répression. Il nous semble par contre particulièrement délicat de distinguer entre la prévention spécifique de

la délinquance et le reste de l'activité policière, celle qui n'est pas liée aux crimes et délits. Toute présence policière, patrouille, îlotage, contrôle des infractions à la circulation routière contribue, en un sens, à la prévention des crimes et délits. Dès lors, toutes les activités dites de surveillance (sécurité publique) nous paraissent devoir être prises en compte.

On peut également s'interroger sur le statut des activités de *maintien de l'ordre* qui étaient exclues des études précédentes. Elles constituent également une forme de contrôle de certaines infractions, d'autant plus qu'elles sont de plus en plus souvent engagées dans le cadre d'opérations de sécurisation urbaine.

En fonction de ces remarques, on peut finalement se demander quelles seraient les activités policières à exclure de cette évaluation ?

Dans une situation idéale où nous disposerions d'une information exhaustive sur l'activité des gendarmes et des policiers nous serions amenés, suivant notre logique, à n'exclure que les dépenses relatives à des activités sans lien avec la prévention et la répression d'infractions à la loi. Cette dernière catégorie engloberait tout d'abord les missions militaires de la gendarmerie (en toute rigueur il faudrait en déduire les activités en rapport avec affaires d'insoumission), les secours aux personnes qui ne sont pas victimes d'infractions (accidents de tous ordres non liés à des infractions, malades, suicides), les concours aux autres administrations, et certaines tâches administratives non liées à des infractions (comme par exemple la délivrance des permis de conduire par les services de la préfecture de Paris ou l'accueil et l'orientation de personnes pour des faits sans lien avec des infractions).

Les données dont on dispose permettent à peu près d'opérer cette sélection pour la gendarmerie. Il n'en va pas de même en ce qui concerne la police nationale. Il nous faudra donc pour l'instant nous contenter d'hypothèses⁷.

⁷ A la différence de la gendarmerie, la police nationale ne diffuse pas de données sur la répartition par activité des policiers. Des états journaliers de l'activité et des missions du corps urbain sont pourtant remplis par la hiérarchie qui récapitule les temps d'activité individuels en les classant selon trente-cinq rubriques correspondant à quatre classes d'activité (I. Interventions police-secours, II. Surveillance générale, III. Activité judiciaire, IV. Activité administrative). Il serait intéressant de pouvoir disposer de ces

La figure 1 synthétise les développements précédents.

Figure 1 : Du budget global de la gendarmerie et de la police nationale au budget de contrôle des infractions

Budget police et gendarmerie	Budget police et tâches civiles gendarmerie	Budget de contrôle des infractions
Activités militaires		
Concours aux ministères	Concours aux ministères	
Activités administratives	Activités administratives	
Secours	Secours	
Circulation routière	Circulation routière	Circulation routière
Sécurité publique	Sécurité publique	Sécurité publique
Police judiciaire	Police judiciaire	Police judiciaire

Note : Le découpage par activité présenté ici reprend à peu près le découpage par missions présenté par la gendarmerie. Seules les activités administratives n'apparaissent pas en tant que telles parmi les missions de la gendarmerie alors qu'elles sont présentes dans la nomenclature de la police nationale. A l'inverse les missions circulation routière et concours aux ministères n'existent pas dans la nomenclature de la police et les activités police-secours incluent les interventions en faveur des victimes de coups et blessures qui dans notre acceptation relèveraient de la mission police judiciaire.

1.1.1. La gendarmerie nationale

La gendarmerie nationale est une force militaire qui participe à la défense mais qui est aussi chargée de veiller à la sûreté publique au maintien de l'ordre et à l'exécution des lois. Elle exerce son activité à 95 % dans les domaines civils.

statistiques d'activité au niveau national, même si, l'hétérogénéité du travail policier rend difficile une stricte classification (voir Monjardet, 1996).

Effectifs et budget

En 1996, les effectifs budgétaires de la gendarmerie nationale étaient d'environ 80 400 gendarmes d'active et 12 000 appelés pour un budget global de 20,9 milliards de francs⁸.

Entre 1992 et 1996 les effectifs ont augmenté d'un peu moins de 1 000 gendarmes d'active et d'un peu moins de 1 200 appelés. Entre ces deux dates le budget de la gendarmerie (hors fond de concours) augmentait de 13 %.

Les activités de prévention et de répression des infractions sont exercées principalement par les *unités territoriales* et plus spécifiquement par la gendarmerie départementale qui comprenait en 1995 environ 50 980 gendarmes d'active et 7 690 appelés. La gendarmerie mobile, forte d'environ 17 000 hommes, a pour fonction principale le maintien de l'ordre mais elle apporte également son concours à la gendarmerie départementale et aux autorités judiciaires. Les *formations spécialisées* (gendarmerie maritime, de l'air, des transports aériens, de l'armement) peuvent également participer aux tâches générales de contrôle des infractions mais dans une proportion difficile à déterminer. Nous ne prendrons donc en compte que les activités de la gendarmerie départementale, de la gendarmerie d'outre-mer et de la gendarmerie mobile, sans ignorer que nous laissons ainsi de côté certaines dépenses qui devraient être comprises dans notre calcul.

Missions

Les activités de la gendarmerie départementale et de la gendarmerie mobile peuvent être découpées en un certain nombre de missions (tableaux 1a et b).

⁸ Sénat, 1995, n° 80, t. 5. Il s'agit des effectifs relevant du budget de la gendarmerie. Entre deux et trois mille gendarmes d'active supplémentaires sont inscrits au budget de la défense mais pas à celui de la direction générale de la gendarmerie nationale. Ainsi d'après le *Bilan d'activité 1996* de la gendarmerie les effectifs totaux de gendarmes d'active devraient être de 83 650. On compte de plus 13 255 appelés et 1 529 personnels civils.

Tableau 1a : Répartition de l'activité de la gendarmerie départementale selon les missions

	1994
I. Police judiciaire	38,3 %
II. Police administrative dont :	53,2 %
• Sécurité publique générale	32,9 %
• Circulation routière	18,2 %
• Secours divers	2,1 %
III. Missions militaires	5,8 %
IV. Concours aux ministères	2,6 %

Source : Sénat, 1995, n° 80, t. 5 (avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères et de la défense sur le projet de loi de finances 1996, par Michel ALLONCLE).

Tableau 1b : Répartition de l'activité de la gendarmerie mobile selon les missions

	1996
Renfort gendarmerie départementale	26
Concours aux autorités judiciaires	9
Maintien de l'ordre	41
Concours aux autorités militaires	5
Camps et stages Saint-Astier	7
Divers	12

Source : Bilan d'activité, Gendarmerie, ministère de la Défense, 1997.

Parmi l'ensemble de ces activités nous devons retenir les missions susceptibles de participer au contrôle des infractions. Ce sont :

- Pour la *gendarmerie départementale* :
 - police judiciaire,
 - sécurité publique générale,
 - circulation routière ;
- Pour la *gendarmerie mobile* :
 - renfort à la gendarmerie départementale,
 - concours aux autorités judiciaires,
 - maintien de l'ordre.

A ces *activités liées à des missions* il faut ajouter les *activités de soutien*, subdivisées en soutien aux missions (instructions, écritures, transmissions) et la logistique (casernement, entretien). L'ensemble de ces activités de soutien représentait près de 22 % du total de l'activité de la gendarmerie départementale de métropole en 1995.

Estimations du coût des actions de gendarmerie en rapport avec le contrôle des infractions

L'estimation la plus *restrictive* concerne les seules dépenses directes (activité de soutien exclue) de la gendarmerie départementale de métropole liées à la lutte contre les crimes et délits. Elle se situe dans la continuité des modes de calculs précédents.

Une conception plus *extensive* de la participation de la gendarmerie à la prévention et à la répression des infractions tient compte de la lutte contre l'ensemble des infractions, mêmes mineures et des coûts indirects (dépenses de soutien, dépenses de formation et d'état-major).

Nous présentons les deux types de calcul :

a) Les dépenses directes de lutte contre les crimes et les délits

Cette estimation ne comprend pas les infractions passibles de sanctions prononcées par un tribunal de police, soit la plupart des infractions liées à la circulation routière. Il s'agit des dépenses liées à l'activité des gendarmes présents sur le terrain.

Effectif

Seul un effectif assez faible de gendarmes, environ 3 200 personnes, se consacre à plein temps (ou presque) à la mission de police judiciaire. Il s'agit des sections et brigade de recherche, des brigades départementales de renseignement judiciaire, du service de centralisation et d'orientation des recherches de Paris, du service technique de recherches judiciaires et de documentation et des personnels de l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale.

Les autres personnels qui appartiennent pour la plus grande part aux brigades territoriales, exercent en plus des missions qui sortent du champ retenu (police militaire, secours aux personnes et aux biens, concours aux administrations civils et militaires) ou des activités de soutien. Il est donc nécessaire pour ces gendarmes de déterminer leur participation à la lutte contre la délinquance.

Tableau 2 : Effectifs des personnels de la gendarmerie nationale participant à l'exercice de la police judiciaire et taux de participation à la prévention et à la répression

	1992	1993	1994	1995	1996	Prévention	Répression
Effectifs spécialisés	3 028	3 226	3 211	3 202	3 215	--	95 %
Effectifs des unités de gendarmerie non spécialisées							
Commandants de groupements, et de compagnie	674	674	674	675	675	36 %	18 %
Brigades territoriales, postes permanents	30 937	31 133	31 141	31 115	31 129	36 %	38 %
Appelés servant dans les unités territoriales de gendarmerie départementale autres que pelotons motorisés	6 691	6 804	7 334	7 444	7 536	36 %	0 %
Pelotons motorisés	3 726	3 762	3 762	3 787	3 805	39 %	11 %
Appelés servant dans les pelotons motorisés	236	243	243	246	239	40 %	0 %

Source : Direction générale de la gendarmerie nationale.

Note : les effectifs ne concernent que la gendarmerie départementale de métropole.

Les effectifs de l'ensemble des personnels d'active susceptibles de participer à la prévention et répression des crimes et délits s'élèvent en 1996 à environ 38 800 personnes appartenant principalement aux brigades territoriales et pour une plus faible part (un peu plus de 10 %) aux pelotons motorisés. Entre 1992 et 1996 l'augmentation de ces effectifs a été assez faible, environ 450 gendarmes d'active supplémentaires (tableau 2).

Les taux de participation de ces unités aux activités de lutte contre la délinquance estimés comme pour les évaluations précédentes par la direction générale de la gendarmerie figurent au tableau 2. Ils sont de l'ordre de 75 % pour les brigades territoriales et 50 % pour les pelotons motorisés.

Dépenses

Compte tenu de ces effectifs et des taux de participation à la prévention et à la répression, le total des frais de fonctionnement lié à la lutte contre la délinquance s'est élevé en 1996 à 5,4 milliards de francs, auquel il faut rajouter une dépense en capital de 726 millions. Cette dépense comprend le coût budgétaire pour la gendarmerie des appelés (moins de 250 millions de francs en 1996) qui n'avaient pas été inclus dans les études précédentes. Par la suite, pour le calcul des coûts par gendarmes, nous répartirons le coût des appelés sur les personnels d'active.

Le budget global s'établit donc à près de **6,2 milliards de francs** en 1996 (tableau 3).

Tableau 3 : Dépenses liées à l'activité de police judiciaire de la gendarmerie

	1992	1993	1994	1995	1996
Prévention	2 542	2 657	2 736	2 776	2 823
Dépenses ordinaires	2 173	2 277	2 361	2 427	2 491
Dépenses en capital	369	380	375	349	332
Répression	2 979	3 162	3 238	3 305	3 362
Dépenses ordinaires	2 545	2 713	2 797	2 891	2 968
Dépenses en capital	434	449	441	414	394
Total général en millions de francs	5 521	5 819	5 974	6 081	6 185

Source : Direction générale de la gendarmerie nationale.

Le rapprochement avec les chiffres de la période antérieure pose problème, des changements de méthodes de calcul ayant apparemment été introduits par la gendarmerie. On s'explique mal en effet qu'entre 1991 et 1992 la dépense chute de 600 millions de francs alors que les effectifs et les taux de participation restent à peu près stables et ce d'autant plus que le coût des appelés n'était pas intégré auparavant. Conséquence de cette rupture de série, on retrouve en 1996 le même montant de dépenses qu'en 1991 à effectif quasi constant et taux de participation identique.

En appliquant les parts d'activité "prévention" et "répression" indiquées dans le tableau 2 aux effectifs de 1991 et 1992 on trouve 28 000 gendarmes d'active (en équivalent temps plein) se consacrant totalement à la mission police judiciaire en 1991 contre 27 700 en 1992. Mais cette baisse d'effectifs n'explique qu'une faible partie de la baisse des dépenses. En rapportant ces effectifs au total des dépenses on obtient un coût par gendarme de 218 600 francs en 1991 contre 199 300 francs en 1992 (pour revenir à plus de 218 000 francs en 1996). L'étendue des coûts pris en compte a donc vraisemblablement varié d'une période à l'autre.

A méthode de comptabilisation constante le niveau de dépense atteint en 1996 aurait été plus élevé, et serait sans doute proche de 7 milliards de francs⁹.

b) Les dépenses directes et indirectes liées à la prévention et la répression de l'ensemble des infractions

Le calcul précédent a donc fait apparaître quelques 28 300 "équivalent temps plein" gendarmes d'active se consacrant totalement aux activités de lutte contre la délinquance en 1996, soit un peu plus de 50 % des effectifs de la gendarmerie départementale de métropole et seulement 35 % de l'ensemble des effectifs d'active de la gendarmerie. En prenant en compte l'activité liée directement et indirectement à la répression et la prévention de l'ensemble des infractions on obtient bien évidemment un effectif plus élevé. Trois types de gendarmes sont à prendre en compte : la gendarmerie départementale, la gendarmerie d'outre-mer, et la gendarmerie mobile.

Gendarmerie départementale

En 1994, la mission police judiciaire représentait plus de 38 % de l'activité et la mission sécurité publique environ 33 %. Dans le cadre de cette dernière mission les gendarmes peuvent être sollicités et amenés à intervenir pour des faits sans liens avec des infractions. Néanmoins une activité préventive peut conduire à intervenir même quand la probabilité de lien avec une infraction est très faible (en dehors des situations où l'intervention est liée à la nécessité de porter secours). Nous engloberons donc l'ensemble de la mission sécurité publique en surestimant sans doute un peu ici l'activité liée au contrôle des infractions de la gendarmerie.

Nous avons pris l'option d'englober les infractions à la circulation routière dans notre calcul. Il nous faut donc ajouter aux deux précédentes missions, les 18 % de l'activité consacrée à la circulation routière (tableau 1a).

⁹ Nous avons obtenu ce montant en supposant un taux de croissance du coût de la mission police judiciaire de 3 % entre 1992 et 1993. En appliquant au coût de la mission PJ de 1991 (6,119 milliards de francs) ce taux de croissance, puis les taux de croissance de ce coût calculé à partir du tableau 2, on obtient un niveau de dépenses de 7,05 milliards de francs en 1996.

On supposera, enfin, que les activités de soutien se répartissent proportionnellement aux missions, ce qui conduit à un pourcentage de l'activité globale à prendre en compte de 90 %.

En 1995, les 50 980 gendarmes de la gendarmerie départementale consacrent, selon nos hypothèses, 90 % de leur activité, de façon directe ou indirecte à la prévention et la répression des infractions, soit "en équivalent plein temps" 45 882 gendarmes. Nous valoriserons l'activité de ces gendarmes au coût moyen budgétaire (budget 1996 de 20,9 milliards rapporté à un effectif de 80 400 gendarmes¹⁰) qui s'élève à 260 000 francs.

La dépense relative à la prévention et répression de l'ensemble des infractions par la gendarmerie départementale s'établit pour 1996 à environ 11,93 milliards de francs.

Gendarmerie d'outre-mer

La gendarmerie d'outre-mer comprenait en 1996 environ 27 850 gendarmes d'active. Nous supposons que leur participation à la prévention et répression des infractions au sens large est à peu près semblable à celle des gendarmes de métropole, soit environ 90 % de leur activité. Sur la base du coût moyen budgétaire par gendarme de 260 000 francs on obtient un coût pour la gendarmerie d'outre-mer de 666 millions de francs.

Gendarmerie mobile

En ce qui concerne, enfin, les gendarmes mobiles¹¹, leur effectif était de 17 000 en 1996. Ils consacrent environ un quart de leur activité en renfort à la gendarmerie départementale, et 9 % en concours aux autorités judiciaires (tableau 1b).

Il nous faut encore considérer la question des tâches de maintien de l'ordre. Cette mission représentait en 1996, 41 % de l'activité de la gendarmerie mobile. Dans nos études précédentes nous ne prenions pas en compte ce type d'activité, ni pour les gendarmes mobiles, ni pour les compagnies républicaines de sécurité. Il nous semble aujourd'hui que

¹⁰ La gendarmerie en bref, 1995, ministère de la Défense.

¹¹ Les informations concernant les gendarmes mobiles sont tirés du Bilan d'activité 1996.

quelle que soit la particularité de cette mission, elle n'en concourt pas moins à la prévention et à la répression d'infractions, elles-mêmes spécifiques. En excluant les missions militaires et « divers », on obtient un pourcentage de l'activité globale à prendre en compte d'environ 80 %.

Le coût des gendarmes mobiles à inclure dans notre calcul peut donc être estimé à *3,54 milliards de francs en 1996*.

Au total selon ce mode de calcul, les dépenses de contrôle des infractions seraient d'environ 16 milliards de francs en 1996.

Pour être exhaustif ce calcul devrait inclure une quote part du budget des organismes centraux et des organismes de formation. Sur la base des effectifs des personnels affectés aux organismes de formation et aux organismes centraux, la quote part des frais de structure s'élèverait à environ *900 millions de francs*. Ne disposant pas des informations permettant ce calcul pour la police nationale nous ne reprendrons pas ce chiffre dans le tableau récapitulatif.

1.1.2. La police nationale

Effectifs et budget

Au début de l'année 1996, l'effectif d'ensemble de la police nationale était d'environ *133 000 fonctionnaires* dont plus de 7 800 policiers auxiliaires et 12 000 personnels administratifs et ouvriers. Entre le début 1992 et la fin 1995, les effectifs totaux de la police nationale ont augmenté de près de 9 000 personnes (un peu plus de 15 % de l'effectif total initial) dont environ 4 830 fonctionnaires et 4 200 policiers auxiliaires (tableau 4a et b).

Le montant du budget (loi de finance initiale) de la police nationale s'établissait en 1996 à *28 milliards de francs*, dont 23 milliards de dépenses de personnel. Les dépenses de la police nationale ont augmenté de 16 % entre 1992 et 1996, une proportion du même ordre que celle des effectifs.

Pour tenter d'estimer le budget spécifique des activités policière en rapport avec la prévention et la répression des infractions, nous ne prenons en compte que les services susceptibles de participer à ces activités.

Dans nos études précédentes nous prenions en compte les effectifs de la police judiciaire, de la sécurité publique et des CRS. Il nous a semblé, depuis, que les fonctionnaires de la Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC), quelle que soit la spécificité de leurs activités, pouvaient également être considérés comme participant au contrôle des infractions, en matière d'immigration clandestine comme dans d'autres domaines (stupéfiants par exemple).

L'effectif total des *fonctionnaires* des services de police susceptibles de participer aux activités de prévention et de répression pris en compte dans cette étude a augmenté entre 1992 et 1996 de près de 3 181 personnes (environ 3 %) dont 2 010 actifs et 1 171 administratifs et ouvriers (tableau 4a).

Cette augmentation a surtout profité à la sécurité publique, qui voit ses effectifs croître de 1 700 actifs en tenue et de 1 000 administratifs, et à la DICCILEC (500 fonctionnaires). Le nombre de policiers en civil de la sécurité publique est en légère augmentation. Les effectifs de la PJ restent stables et le nombre de CRS diminue légèrement.

Pour assurer ces tâches, ces fonctionnaires ont en outre bénéficié de l'apport de 2 440 *policiers auxiliaires* (appelés) supplémentaires entre 1992 et 1996, soit pratiquement un doublement de leur nombre (tableau 4b).

**Tableau 4a : Effectifs de la police nationale (hors police auxiliaire)
au 1^{er} janvier de l'année**

	1992			1996		
	Actifs	Adm. et ouvriers	Total	Actifs	Adm. et ouvriers	Total
<i>Total effectifs police nationale (hors policiers auxiliaires)</i>	111 164	10 251	121 415	113 211	12 034	125 245
Police judiciaire	6 127	1 337	7 464	6 028	1 517	7 545
Sécurité publique	72 957	4 455	77 412	74 825	5 441	80 266
• Civils	7 300			7 457		
• Tenue	65 657			67 368		
CRS	13 472	1 151	14 623	13 180	1 137	14 317
DICCILEC	5 257	276	5 533	5 790	295	6 085
Total PJ+SP+CRS+DICCILEC	97 813	7 219	105 032	99 823	8 390	108 213

Source : Direction de la police nationale.

Tableau 4b : Effectif des policiers auxiliaires (au 1^{er} janvier de l'année)

	1992	1996
Policiers auxiliaires de la police nationale (effectif total)	4 141	7 836
Police judiciaire	0	11
Sécurité publique	2 577	5 018
CRS	239	390
DICCILEC	303	478
Total PJ+SP+CRS+DICCILEC	3 119	5 897

Source : Direction de la police nationale.

Les activités liées au contrôle des délinquances

Ces services peuvent cependant avoir d'autres tâches, il faut donc pondérer leur budget de quotas de participation aux seules activités liées au contrôle des délinquances.

Nous ne disposons par pour la police nationale de données sur les activités aussi précises que pour la gendarmerie. Les quotas de participation aux tâches de prévention et de répression des infractions constituent donc des hypothèses.

Police judiciaire

Les services de police judiciaire sont supposés se consacrer à 100 % à la lutte contre les infractions.

Sécurité publique

Les policiers en civil de la sécurité publique sont également supposés consacrer toute leur activité à la répression de la délinquance¹².

Les policiers en tenue peuvent être affectés à des tâches concernant des faits sans lien avec des infractions. Dans nos études précédentes nous utilisons une proportion d'activité liée au contrôle des délinquances de 70 % pour ces policiers de la sécurité publique en tenue. Pour ce qui concerne la gendarmerie départementale, nous avons vu que la part d'activité consacrée à la lutte contre les infractions représentait 90 % de leur activité totale (si l'on exclut les activités militaires ce pourcentage est encore plus élevé). Par référence à ce quota utilisé pour les gendarmes, le pourcentage de 70 % paraît aujourd'hui un peu faible. En faisant l'hypothèse que les policiers consacrent un peu plus de temps à des activités non liées à des infractions que les gendarmes, nous adopterons un quota de participation à la prévention et répression des infractions de 85 % pour les policiers en tenue de la sécurité publique.

CRS

La détermination de la part de l'activité des CRS consacrée à la répression et la prévention des infractions est également difficile à estimer. Dans notre étude précédente nous avons repris le quota fourni par le ministère de l'Intérieur qui fixait à 10 % de l'activité des CRS, la part consacrée à la prévention des infractions. Ce chiffre nous semble aujourd'hui très sous-estimé. En effet, les CRS se sont vus confier ces dernières années des « missions de sécurisation » qui les amènent à participer de plus en plus aux tâches classiques de répression et de prévention des infractions¹³. Comme pour la gendarmerie mobile, nous considérons dans cette nouvelle évaluation que les tâches de maintien de l'ordre relèvent également des activités de contrôle des infractions. En l'absence d'étude précise, par référence à la situation de la gendarmerie, nous avons fixé le quota de participation des CRS à 85 %.

¹² Notons, cependant, que selon Monjardet (1996), les inspecteurs en civils de la police urbaine (sécurité publique) consacrent au plus 50 % de leur activité (et sans doute moins) à la lutte contre la criminalité.

¹³ Dans l'annexe au rapport général fait au Sénat sur le projet de loi de finances 1997 concernant la sécurité, le sénateur Guy Cabanel parle de « recentrage du champ d'action des compagnie républicaines de sécurité vers des missions de sécurisation » (Sénat, 1996, n° 86, t. 3).

DICCILEC

En ce qui concerne la DICCILEC, nous considérons que comme pour la sécurité publique, la part d'activité liée à la répression et la prévention des infractions représente 85 % du temps global d'activité.

Tableau 5 : Effectifs de la police nationale se consacrant à la prévention et à la répression des infractions

	Participation	Effectif 1992	Effectif 1996
Police judiciaire	100 %	7 464	7 545
Sécurité publique	100 %	66 961	69 426
• civils	85 %	7 745	8 001
• tenue		59 216	61 425
CRS	85 %	12 429	12 167
DICCILEC	85 %	4 703	5 172
Total		91 557	94 310

Source : CESDIP.

Estimation de l'action de la police

Pour calculer les coûts des différents services nous partons des effectifs totaux de la police nationale hors policiers auxiliaires, soit 125 245 au 1^{er} janvier 1996, rapporté au budget 1996 soit 28 milliards de francs.

Le coût moyen par fonctionnaire s'établit à 221 800 francs en 1996 contre 197 670 francs en 1992. En valorisant les effectifs par leur coût moyen on obtient ainsi les coûts par service des tâches de répression et prévention des infractions.

Au total les dépenses de contrôles des infractions sont d'environ 21 milliards de francs en 1996 (tableau 6).

Tableau 6 : Dépenses liées à la prévention et à la répression des infractions par la police nationale

	1992	1996
Police judiciaire	1 475	1 673
Sécurité publique	13 236	15 398
CRS	2 456	2 698
DICCILEC	929	1 147
Total en millions de francs	18 096	20 916

Source : CESDIP.

1.1.3. Polices municipales

Toujours sans réel statut national, les policiers municipaux constituent une catégorie peu homogène et difficile à dénombrer avec exactitude. Leurs compétences sont légalement très limitées (verbalisation des infractions en matière de stationnement et contraventions aux arrêtés municipaux) et leurs activités centrées sur la prévention. Certains maires souhaitent cependant leur faire jouer un rôle plus important. Le débat reste ouvert à ce propos.

Leur nombre est en augmentation. Les chiffres fournis par le ministère faisait état en 1990 de 8 865 policiers municipaux, chiffre qui ne comprend pas les personnels de la ville de Paris qui ne sont pas considérés comme membres d'une police municipale. Nous avons alors retenu une approximation de 10 000 agents avec un coût moyen annuel de 150 000 francs par policier.

Toujours d'après le ministère de l'Intérieur, on compterait aujourd'hui environ 12 000 à 13 000 policiers municipaux¹⁴. Il reste difficile de savoir quel est le coût moyen des policiers municipaux, les dépenses étant susceptibles de varier d'une municipalité à l'autre. Selon des chiffres cités dans des débats, ce coût pourrait se situer autour de 200 000 francs. En utilisant un quota d'activité de lutte contre les infractions de 80 %, on obtient un coût moyen de 160 000 francs.

Le coût total des 13 000 policiers municipaux serait alors d'environ **2 milliards de francs en 1996**.

1.1.4. La direction générale des Douanes et des droits indirects

Environ 9 000 personnes appartiennent à la branche d'activité "opérations de surveillance". Généralement en tenue, ces agents sont chargés de la surveillance du territoire national, de la lutte contre les grands trafics et de certaines missions de sécurité. A ces divers titres ils nous semblent pleinement rentrer dans le champ de notre étude. Leur présence permet à la fois de prévenir et de réprimer des infractions. Les dispositions du code pénal rendent possible, la plupart du temps, les poursuites devant une juridiction pénale des auteurs de ces infractions.

Les agents appartenant à l'autre branche des douanes, nommée "opérations commerciales", sont chargés du suivi et du contrôle des opérations du commerce international ainsi que de la gestion des secteurs soumis à des contributions indirectes. Même si leur activité permet souvent de déceler des infractions ce n'est là qu'une mission incidente que nous ne pouvons pas prendre en compte dans cette première estimation de l'action des douanes en matière de sécurité.

¹⁴ A l'occasion d'un congrès tenu en novembre 1997, les organisations représentatives des polices municipales fixaient à 18 000 le nombre de policiers municipaux. Dans le cadre de la préparation d'un projet de loi (avorté) sur les polices municipales, le ministère de l'Intérieur recensait en 1994, 10 000 policiers municipaux. Ce chiffre constitue à l'évidence un enjeu dans le débat sur le statut de ces fonctionnaires.

Pour évaluer les dépenses de contrôle des infractions par les douanes, nous considérerons que les 9 000 douaniers en tenue chargés des opérations de surveillance consacrent 90 % de leur temps à des activités liées au contrôle des infractions.

Le coût moyen budgétaire par agent était de 241 000 francs en 1996¹⁵. La dépense de contrôle des infractions s'élève à **1,97 milliard de francs**.

Cette estimation est cohérente avec celle qu'on peut trouver dans les budgets de programme pour 1995¹⁶, où le coût de la mission "Surveillance des échanges internationaux et des marchés de capitaux" est évalué à 1,7 milliard pour un effectif de 97 085 agents.

1.2. Autres agences de contrôle des infractions

De nombreux services administratifs, et certains organismes indépendants (comme le Conseil supérieur de l'audiovisuel ou la Commission des opérations de bourse) ont pour mission de prévenir et le cas échéant de réprimer certaines catégories d'infractions¹⁷. Leurs agents disposent de pouvoirs en matière de contrôle et de sanctions pour détecter et punir les auteurs d'infractions. On pourrait également citer au même titre les agents de contrôle des entreprises publiques de transport.

Pour des raisons de disponibilité d'information, la liste des services dont nous avons cherché à estimer le coût n'est pas exhaustive. Nous nous sommes attachés à prendre en compte les organismes qui emploient le plus grand nombre d'agents, ce qui permet déjà d'obtenir un ordre de grandeur du coût de ces agences. Ce travail demande néanmoins à être complété.

1.2.1. Direction générale des impôts

En 1996, la DGI occupait environ 83 000 fonctionnaires et son budget s'est élevé à *12 milliards de francs*.

¹⁵ D'après *La douane en quelques chiffres, 1997*.

¹⁶ Projet de loi de finances 1995, Service financier, Budget de programme.

¹⁷ On dénombrerait 179 catégories d'agents, voir Serverin, Lascoumes, Lambert (1987)

Sur cet effectif, 1 300 personnes étaient affectées dans les structures de recherche (direction nationale des enquêtes fiscales, brigades de contrôle et de recherche) et 6 600 inspecteurs à la mission de contrôle fiscal dont 4 400 dans les brigades de vérification. On aurait donc plus de 7 000 personnes spécialisées dans le contrôle fiscal.

Mais de nombreux agents des impôts font à la fois de la gestion et du contrôle de l'impôt, en particulier ceux qui sont affectés dans les centres des impôts et qui s'occupent de l'impôt sur le revenu. Il faut donc également compter la part de l'activité de ces personnels consacrée à la mission de contrôle fiscal. Nous ne disposons pas d'éléments directs pour apprécier leur nombre en équivalent temps plein.

On peut néanmoins se référer à la loi de finance de 1995¹⁸ qui évalue le coût de la mission de contrôle fiscal à **2,7 milliards de francs** pour un effectif de près de *14 000 agents*, soit 7 000 agents spécialisés et 7 000 agents non spécialisés (en équivalent temps plein).

1.2.2. Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

Parmi ses attributions, ce service du ministère des Finances est chargé d'appliquer la politique du gouvernement en matière de qualité et de sécurité des produits et des services offerts aux consommateurs. Les contrôles et les enquêtes menées ces dernières années se traduisent par environ 20 000 actions contentieuses par an.

Cette mission de protection des consommateurs concerne un peu plus de *2 400 agents* pour un budget estimé de près de **700 millions de francs** en 1995¹⁹.

1.2.3. Autres agences de contrôle des infractions

Nous indiquons ici les effectifs de quelques agences qui participent au contrôle des infractions. Les dépenses sont estimées sur la base d'un coût moyen forfaitaire.

¹⁸ Projet de loi de finances 1995, Service financier, Budget de programme.

¹⁹ Projet de loi de finances 1995, Service financier, Budget de programme.

Inspecteurs et contrôleurs du travail

Un rapport parlementaire²⁰ estime à 1 202, le nombre d'agents relevant de l'inspection du travail.

Contrôleurs de l'URSSAF

Ce même rapport parlementaire estime à 1 414, le nombre d'inspecteurs ayant en charge le contrôle de cotisations sociales encaissées par les URSSAF.

Divers

De nombreux autres services ont en charge des contrôles de redevances ou de cotisations encaissées et de prestations perçues.

Nous mentionnerons la redevance audiovisuelle (un effectif de 450 personnes) ou le contrôle de l'attribution des prestations versées par les caisses d'allocations familiales (548 inspecteurs) selon un rapport parlementaire (Courson de et Léonard, 1996).

Au total, 3 614 fonctionnaires participent à ces missions de contrôle. En l'absence de données disponibles, nous choisissons de leur attribuer un coût moyen unitaire forfaitaire identique à celui des fonctionnaires de police, soit environ 220 000 francs annuels.

La dépense correspondante est de l'ordre de **800 millions de francs** en 1996.

Le coût de l'ensemble des activités de contrôle des infractions menées par ces autres agences de contrôle des infractions s'établit en 1996 à 4,2 milliards de francs.

²⁰ Sénat, n° 157, avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 1996 Souvet (1995).

2. Justice

Effectif et budget

Il s'agit des moyens inscrits au budget du ministère de la Justice. Ces crédits sont en augmentation continue depuis plusieurs années.

En 1996, les dépenses nettes définitives inscrites au budget se sont élevées à *20,93 milliards* (17,04 milliards, en 1992) pour un effectif budgétaire global de *59 720 personnes* (56 043, en 1992). L'augmentation budgétaire entre 1992 et 1996 a été de près de 23 % pour une croissance des effectifs de 6,5 %.

L'augmentation régulière depuis une quinzaine d'années de la part de la justice dans le budget de l'Etat traduit aussi ce mouvement de croissance. Elle est ainsi passée d'à peine 1 % (en 1981) à un peu plus de 1,5 % pour le récent budget de 1998.

Le ministère de la Justice finance à la fois des activités pénales et non pénales (civiles ou commerciales, par exemple).

Certains crédits, tels ceux de l'administration pénitentiaire et du casier judiciaire national sont consacrés exclusivement à des activités pénales. Les dépenses des juridictions (services judiciaires) ou de la protection judiciaire de la jeunesse doivent en revanche être ventilées pour isoler la part consacrée au pénal.

2.1. Services judiciaires

Dans l'évaluation précédente nous avons estimé que le pénal représentait environ 56 % de l'activité de l'ensemble des magistrats. Cette proportion obtenue en utilisant les données d'une étude de la CEGOS (1993) sur la charge de travail des greffiers reste une approximation. Ce quota est vraisemblablement supérieur ou égal à 50 %, et très certainement inférieur à 60 %. Dans une étude récente sur le coût budgétaire de la toxicomanie (Kopp et Palle, 1997) la part pénale de l'activité des magistrats était estimée à 47 %. L'étude était cependant limitée à l'activité des magistrats liée au traitement des délits, à l'exclusion des infractions économiques et financières. En rajoutant la part d'activité des magistrats consacrée à ces derniers délits, aux crimes et au tribunal de police, on obtiendrait probablement un pourcentage pénal proche des 56 %. Pour une présentation précise des calculs, on peut se rapporter aux travaux précédents (Godefroy et Laffargue, 1993, et Kopp et Palle, 1997).

Ne disposant pas d'éléments nouveaux sur cette question nous continuerons à utiliser ce quota que nous appliquons à l'ensemble des dépenses des services judiciaires où la part pénale ne peut être distinguée du reste.

Nous rattachons au versant pénal des dépenses des services judiciaires celles qui sont relatives au casier judiciaire national pour former un ensemble de charges liées à l'activité pénale des tribunaux.

Tableau 7 : Dépenses liées à l'activité pénale des tribunaux

	1992	1994	1996
Total des dépenses communes civil-pénal des services judiciaires (hors frais de justice, aide judiciaire, et dépenses relatives au tribunal de commerce et prud'hommes)	5 834	6 686	7 125
I. Part pénale (56 %)	3 267	3 744	3 990
II. Frais de justice pénale	661	867	956
III. Aide judiciaire (pour le pénal)	132	131	213
IV. Casier judiciaire national ²¹	67	74	59
Total des dépenses pénales (I+II+III+IV) (en millions de francs)	4 127	4 816	5 218

Source : CESDIP (calcul effectué à partir de la situation des dépenses définitives fournies par le ministère de la Justice).

2.2. Administration pénitentiaire

Le budget de l'administration pénitentiaire permet de couvrir l'ensemble des dépenses d'incarcération (prévenus et condamnés) ainsi que celles relatives à l'exécution des peines en milieu ouvert. Ces dépenses sont en totalité rattachées à la sphère pénale.

Le budget de l'administration pénitentiaire s'élève à 6,7 milliards en 1996, soit une augmentation de 23 % par rapport à 1992.

²¹ Les dépenses informatiques ne sont pas individualisées dans la situation définitive. On a donc eu recours aux dépenses budgétisées. Ne disposant pas de toute la série des budgets on a donc utilisé les dépenses informatiques de 1995 pour 1994 et de 1991 pour 1992.

Tableau 8 : Dépenses de l'administration pénitentiaire

	1987	1991	1992²²	1994	1996
Dépenses de personnel	2 037	2 921	3 097	3 566	3 907
Dépenses de fonctionnement	975	1 756	1 988	2 150	2 348
Dépenses d'investissement	767	680	371	537	451
Total en millions de francs	3 779	5 357	5 456	6 253	6 706

Source : CESDIP (calcul effectué à partir de la situation des dépenses définitives fournies par le ministère de la Justice).

L'effort budgétaire en faveur de l'administration pénitentiaire qui avait marqué la période précédente (1987-1991) s'est ralenti. Les dépenses de personnel n'en continuent pas moins à croître à un rythme rapide, avec une augmentation de 25 % sur la période (mais elle était de 34 % auparavant). Les dépenses de fonctionnement n'augmentent "que" de 22 % contre 54 % pour les cinq années antérieures. Mais c'est surtout en matière d'investissement que la différence est la plus forte. Ces dépenses, liées au programme de construction de nouvelles prisons (dit des « 13 000 ») avaient culminé à 2,3 milliards en 1989 alors qu'elles sont inférieures à 500 millions en 1996.

On notera que le budget de l'administration pénitentiaire a pratiquement doublé en 10 ans.

2.3. Protection judiciaire de la jeunesse

Les services de la Protection judiciaire de la jeunesse qui ont succédé en 1990 à l'Education surveillée, interviennent auprès de trois types de publics : les mineurs en danger, les mineurs délinquants et les jeunes majeurs. La prise en charge de ces jeunes est assurée soit

²² Des changements de nomenclatures ont conduit à estimer certains postes des dépenses de fonctionnement.

par des services et des établissements publics soit par le secteur habilité Justice reposant sur des services et des établissements gérés en majorité par des associations loi 1901. Ces dernières doivent avoir conclu avec le ministère de la Justice une convention pour concourir à la mission de service public de protection judiciaire de la jeunesse.

Le secteur public a l'exclusivité de certaines mesures éducatives en matière pénale. Pour l'ensemble des autres mesures il est compétent conjointement avec le secteur associatif habilité fonctionnant sur subvention de prix de journée et assurant environ les trois quarts des prises en charge judiciaires. Le financement du secteur associatif n'est assuré qu'à hauteur de 12 % par le ministère de la Justice, l'essentiel du financement provenant des conseils généraux dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance.

Tableau 9 : Effectifs pris en charges au 31 décembre 1994

	Secteur public	Secteur habilité	Total
Mineurs en danger	15 484	96 424	111 908
Délinquants	13 803	373	14 176
Jeunes adultes	1 143	3859	5 002
Total	30 430	100 656	131 086

Source : Sénat, 1996, n° 91, t. 6 (avis présenté au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 1997, Justice : protection judiciaire de la jeunesse, par Michel RUFIN).

Le secteur public assure la quasi totalité des prises en charge des mineurs délinquants, le secteur associatif se voit surtout confier des mineurs en danger.

La distinction entre mineurs en danger et mineurs délinquants n'est cependant pas pertinente pour ventiler les dépenses de la PJJ entre activité pénale et non pénale. Si un mineur délinquant a vraisemblablement commis une infraction, un mineur en danger peut également être dans ce cas. Le choix par le juge du texte sur lequel il appuie ses décisions

dépend bien plus souvent d'un souci d'efficacité de la mesure que de la situation réelle du mineur sur le plan pénal.

Selon la PJJ environ un tiers des dépenses du secteur public et 10 % de celles du secteur habilité pouvaient être considérées comme liées à la répression de la délinquance.

Restent les dépenses à caractère préventif. Fixer une frontière pour les actions à caractère préventif est, on le sait, particulièrement arbitraire. En l'absence d'informations précises nous appliquerons, pour mesurer la part pénale (répression et prévention) des dépenses de la PJJ, les clefs de répartition utilisées dans les évaluations précédentes : un quota de deux tiers (66 %) aux dépenses du secteur public et un quota un peu inférieur à la moitié pour le secteur habilité.

Tableau 10 : Dépenses pénales de la PJJ

	1992	1994	1996
Total des dépenses :	1 964	2 273	2 418
• secteur privé	859	1 028	1 105
• secteur public dont :	1 105	1 245	1 313
Personnel	781	898	972
Fonctionnement	276	261	274
Investissement	48	85	66
Part pénale	369	442	475
• Secteur privé (43 %)	729	822	867
• Secteur public (66 %)			
Total des dépenses pénales PJJ en millions de francs	1 098	1 264	1 342

Source : CESDIP.

2.4. Vue d'ensemble des dépenses à la charge du ministère de la Justice

L'ensemble des dépenses à la charge du ministère de la Justice en matière de prévention et de répression peut être estimé à 13,2 milliards de francs en 1996.

Tableau 11 : Dépenses du ministère de la Justice en matière pénale

	1992	1994	1996
Services judiciaires	4 127	4 816	5 218
Administration pénitentiaire	5 456	6 253	6 706
Protection judiciaire de la jeunesse	1 098	1 264	1 342
Total en millions de francs	10 681	12 333	13 266

Source : CESDIP (calcul effectué à partir de la situation des dépenses définitives fournies par le ministère de la Justice).

Sur la période considérée, ce sont les dépenses des services judiciaires qui augmentent le plus rapidement (+ 26,7 %). Les dépenses de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse augmentent respectivement de 22,9 % et 22 %. Les dépenses nettes constatées du ministère de la Justice dans son ensemble ont augmenté de 22,8 % entre 1992 et 1996. La croissance plus forte que la moyenne des services judiciaires s'explique essentiellement par l'augmentation des frais de justice pénale (+ 44,6 %) et de l'aide judiciaire en matière pénale (+ 61 %). Ces deux postes représentent en 1996 environ un cinquième des dépenses des services judiciaires.

Malgré une croissance budgétaire soutenue, la croissance moyenne annuelle des dépenses pénales a été moins forte sur la période 1992-1996 (4,8 %) que sur la période 1988-1991 (5,7 %). La période précédente avait été marquée par l'effort important d'investissement lié au programme de construction d'établissements pénitentiaires, effort qui n'a pas été poursuivi avec la même intensité par la suite.

3. Prévention sociale

Ces dépenses de prévention sociale font partie des mesures générales de politique sociale.

Pour parvenir à une évaluation des dépenses, nous sommes confrontés à une triple difficulté.

D'une part, comme nous avons eu déjà l'occasion de le souligner, il est très difficile de déterminer parmi l'ensemble des mesures de politiques sociales, celles qui sont à rattacher à un objectif de lutte contre la délinquance et dans quelle mesure. A la limite toutes les dépenses de prises en charge, toutes les actions visant les problèmes sociaux relatifs à l'habitat, la santé, l'éducation, l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficultés contribuent plus ou moins à la prévention. On pourrait ainsi considérer que toute prise en charge est l'expression à la fois d'une exigence morale de solidarité et de respect de la personne humaine et d'un souci rationnel de prévention des délinquances.

D'autre part, le concept de prévention a évolué. La prévention spécialisée (les agences de missions prédélinquantielles) a fait place à une approche globale de la prévention sociale (toutes les actions qui ne traitent pas la délinquance de façon spécifique).

Enfin, la décentralisation et la montée en puissance de la politique de la ville ont conduit un nombre croissant d'acteurs locaux à intervenir dans le champ de la prévention. Cela rend de plus en plus difficile l'évaluation au niveau national de l'ensemble des activités menées en faveur de la prévention de la délinquance.

Evaluer parmi toutes les actions de politique sociale celles qui ont un caractère prédélinquantiel devient donc de plus en plus arbitraire. On oscille entre une approche trop restrictive (la prévention spécialisée) et la surévaluation (toutes les mesures qui visent le contexte social, culturel ou économique supposé agir sur la délinquance).

Nous sommes donc amenés à recourir ici aussi à un quota "taillé" de façon plus ou moins arbitraire pour déterminer la part des dépenses de prévention susceptibles d'être rattachée à une évaluation des dépenses de contrôle des infractions.

Finalement, nous prenons en compte dans notre estimation deux grands secteurs :

- certaines dépenses *d'aide sociale* à la charge des conseils généraux (aide sociale à l'enfance) et une partie de celles restées à la charge de l'Etat, centre d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS), aides aux sans domiciles fixes (SDF) ;
- des dépenses qui relèvent de la *politique de la ville*.

Nous avons choisi d'imputer un tiers de chacune de ces dépenses sur l'objectif de prévention de la délinquance. Cela signifie en fait que nous accordons un "poids relatif" de 33 % à cet objectif et a contrario de 66 % à l'objectif général de "solidarité et de respect de la personne humaine".

Toutes les dépenses de prévention à caractère social sont affectées du même quota, qu'elles transitent par le budget de la justice (PJJ, secteur habilité), par le budget des affaires sociales (aide sociale de l'Etat et Politique de la Ville) ou par les budgets des conseils généraux.

3.1. L'aide sociale

L'aide sociale est destinée aux personnes qui en raison de leur maladie, leur âge, ou leur handicap ont des ressources insuffisantes pour faire face à leurs besoins et pour qui les autres formes de solidarité sont insuffisantes ou inexistantes.

La gestion de ce secteur a été considérablement modifiée depuis la mise en place de la loi de décentralisation (1983). La quasi totalité des compétences en matière d'aide sociale a été transférée aux départements. Ils sont devenus les principaux acteurs de la mise en œuvre des politiques en la matière, l'Etat ne gardant une compétence que pour certaines prestations bien définies.

3.1.1. L'aide sociale départementale

Des actions d'aide sociale touchant des publics différents sont à la charge des départements. Ce sont :

- L'aide médicale,
- L'aide sociale aux personnes handicapées,
- L'aide sociale aux personnes âgées,
- L'aide sociale à l'enfance (ASE).

Enfin, depuis 1989, les départements ont également l'obligation de financer les charges d'insertion des bénéficiaires du RMI.

L'ensemble de ces dépenses a représenté **61,3 milliards de francs** en 1994 (France métropolitaine)²³.

Les actions liées à des mesures d'aides relatives à des handicaps physiques ou de formation sont trop éloignées du champ de notre étude pour être retenues. Seule l'aide sociale à l'enfance (ASE) peut dans une certaine mesure être rattachée à notre objectif.

L'ASE consiste principalement en mesures de placement et en actions éducatives en milieu ouvert.

En 1994, 112 120 enfants et jeunes majeurs ont été confiés à l'ASE. Sur ce total 71 660 enfants étaient placés à l'ASE par le juge des enfants. On comptait également fin 1994, 126 730 actions éducatives en milieu ouvert dont près de 93 000 sur décision judiciaire.

Le budget de l'ASE est d'environ *26 milliards de francs pour 1996* et représente de l'ordre de 40 % du budget global de l'aide sociale départementale.

3.1.2. L'aide sociale de la compétence de l'Etat

Parmi les différentes dépenses de l'Etat au titre de l'aide sociale nous retenons le financement des centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) et l'aide sociale aux sans domiciles fixes (SDF).

Les CHRS accueillent des personnes privées de travail et de logement, plus ou moins désocialisées : vagabonds, anciens détenus, inculpés sous contrôle judiciaire, personnes en danger de prostitution ou réfugiés sans logement. Les dépenses sont évaluées à près de 2,2 *milliards de francs en 1996*.

Quant à l'aide sociale aux SDF, il s'agit des dépenses relatives aux prestations normalement à la charge du département accordées à des personnes n'ayant pas de domiciles fixes ou à des réfugiés. Les dépenses sont légèrement supérieures à *1 milliard de francs en 1996*.

Comme cela a été mentionné, en l'absence d'informations plus précises nous avons choisi d'imputer un tiers des dépenses d'aide sociale retenues aux dépenses de prévention de la délinquance.

²³ Source Sesi (Service des statistiques, des études et des systèmes d'information), ministère du Travail et des Affaires Sociales.

Tableau 12 : Dépenses de prévention sociale

Aide Sociale	1992	1993	1994	1995	1996
I. Compétence du département Aide sociale à l'enfance et à la mère	21 121	22 584	23 752	24 643 ²⁴	25 777 ²⁴
Part liée à la prévention de la délinquance (33 %)	7 040	7 528	7 917	8 214	8 592
II. Compétence de l'Etat	2 098	2 297	2 292	2 144	2 207
• CHRS	1 171	1 124	1 182	1 060	1 056
• SDF dont aide médicale	750	749	794	689	687
Part liée à la prévention de la délinquance (33 %)	1 089	1 140	1 158	1 068	1 087
Dépenses d'aide sociale liées à la prévention de la délinquance en millions de francs	8 129	8 668	9 075	9 282	9 679

Source : ministère du Travail et des Affaires Sociales, SESI-CESDIP.

3.2. Politique de la ville

L'effort financier consenti par les différentes collectivités publiques en faveur de la politique de la ville est retracé chaque année dans un document du projet de loi de finances. La politique de la ville s'appuie au premier chef sur les crédits ordinaires mis en œuvre par les différents ministères concernés dont elle vise à accroître les effets sur certains sites, en les faisant "converger dans le temps et l'espace". Mais l'action en faveur du développement urbain nécessite également des crédits spécifiques pour initier les programmes, accompagner leur mise en œuvre et traiter les problèmes particuliers mal ou non pris en compte par les lignes budgétaires dont disposent les ministères concernés. Enfin, la mesure de l'effort prend également en compte les financements sur budget européen et sur le budget des collectivités locales ainsi que certaines catégories de prêts accordés par la Caisses des dépôts et consignations et le Crédit local de France.

²⁴ Estimation fournie par l'Observatoire de l'action sociale décentralisée (ODAS) sur la base d'une enquête portant sur un échantillon de 30 départements de métropole représentatifs. L'estimation étant fournie pour la

Le périmètre de cet effort financier multiforme reste forcément assez flou.

Tout budget transversal qui englobe des dépenses relevant de différentes administrations pose des problèmes de cohérence. La Cour des comptes dans son rapport de 1995 a souligné *les lacunes et les incohérences* de la présentation budgétaire de l'effort financier consacré à la politique de la ville. Ses commentaires bien que portant sur l'année 1991 restent globalement valables en 1996. Ses critiques portent sur l'imputation qui lui semble parfois abusive de certaines dépenses à la politique de la ville et sur le manque de cohérence des modalités de rattachement des dépenses de divers ministères à cette politique.

Ne disposant pas de méthodes alternatives de prises en compte des dépenses relatives à la politique de la ville nous les présentons sous la forme adoptée dans le projet de loi de finance, sans ignorer que le montant global de dépenses est peut-être surestimé.

Le total des crédits recensés dans les projets de loi de finances de 1992 et 1996 est passé de 7,3 milliards à *14,8 milliards* (hors financement par les collectivités locales, estimé à 2,8 milliards en 1995). Ce qui ne peut pas automatiquement s'interpréter comme un doublement des ressources disponibles. En l'absence d'indications explicites, il est en fait assez difficile de distinguer la proportion des ressources correspondant à une augmentation de celle traduisant un redéploiement entre politiques, ou de savoir dans quelle mesure il s'agit d'une simple intégration dans un dispositif de ressources finançant déjà la même politique.

métropole, on a calculé les chiffres pour la France entière en reproduisant la répartition métropole/France entière de 1994.

Tableau 13 : Récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville

	1992	1996
A. Total des crédits ministériels dont :	6 258	9 957
- A1. Crédits spécifiques ville		1 469
- A2. Crédits contractualisés de divers ministères correspondant aux engagements de l'Etat dans les contrats de plan		1 439
- A3. Crédits d'autres ministères inscrits aux programmes d'action des contrats de ville		745
- A4. Crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville		3 574
- A5. Solidarité urbaine		2 730
B. Dépenses fiscales et compensations		454
<i>Total de l'effort budgétaire de l'Etat (A+B)</i>		<i>10 411</i>
Fonds européens	9	785
Programme de la Caisse des dépôts et consignations et du Crédit local de France (prêts)	1 070	3 650
Total en millions de francs	7 337	14 846

Source : Projet de loi de finances 1997.

La politique de prévention et de lutte contre la délinquance n'est qu'un volet de la politique de la ville même si elle en est vraisemblablement un des principaux aiguillons²⁵. Pour ces actions plus que pour toutes autres, déterminer la part des dépenses totales liées à la prévention de la délinquance s'avère particulièrement difficile.

²⁵ Si la délinquance et les violences urbaines ne venaient pas signaler aux pouvoirs publics l'existence de problèmes, les crédits, quelles qu'en soient les sources, n'auraient pu être mobilisés de la même façon.

Deux approximations peuvent être proposées :

① Une première mesure de ces actions est donnée par la Délégation interministérielle à la ville sur la base des *dépenses spécifiques* relevant directement de la prévention de la délinquance. Il s'agit d'une conception restrictive.

Selon cette appréciation, les *dépenses d'Etat* de prévention de la délinquance dans le cadre de la politique de la ville auraient été d'environ *200 millions de francs* en 1996.

Cette somme peut se décomposer suivant les sources budgétaires en :

- *Dépenses relevant du budget ville : 125 millions de francs :*

Ce sont des crédits spécifiques finançant des actions de prévention de la délinquance, soit 73,5 millions pour 1996 dont 46 millions pour les opérations « ville vie vacances ». Les dépenses d'intervention du Fonds interministériel de la ville pour le programme « prévention de la délinquance, de la récidive, et aide aux victimes d'infractions pénales » pour un montant d'environ 51 millions de francs

- *Dépenses des autres ministères :*

Elles seraient de 34 millions en 1996 versés par les différentes administrations dans le cadre des opérations « ville vie vacances »

- *Dépenses d'autres organismes publics :*

Le Fonds d'action sociale par exemple qui contribue pour une trentaine de millions de francs.

Ces dépenses d'Etat ne représentent qu'une partie de l'effort public total consenti dans le cadre de la politique de la ville, environ 40 %. La *part des collectivités locales* serait un peu supérieure à celle de l'Etat, et représenterait environ 47 % (dont 38 % pour les communes, 5,8 % pour les conseils généraux et 2,5 % pour les conseils régionaux). Le reste du financement (un peu plus de 13 %) serait assuré par les associations et les usagers.

Le total des dépenses pour des actions de prévention de la délinquance menées dans le cadre de la politique de la ville, toutes sources de financement comprises, seraient légèrement supérieur à **500 millions de francs**.

② Une seconde évaluation de ces actions, plus *extensive*, peut être faite sur la base des mêmes principes que pour l'aide sociale.

On considère dans ce cas qu'un tiers des dépenses du budget ville sont liées directement ou indirectement à la prévention de la délinquance. Nous prenons en compte le montant correspondant à l'effort budgétaire total de l'Etat, soit 10,4 milliards en 1996, auquel il nous faut ajouter l'effort des collectivités locales que l'on supposera identique en 1996 à celui de 1995, soit 2,8 milliards de francs.

Le montant imputé à la prévention de la délinquance s'élève à **4,37 milliards de francs** en 1996. Par souci de cohérence avec les autres modes d'évaluations des dépenses de prévention sociale, c'est ce dernier montant que nous retiendrons dans notre récapitulatif final.

4. Les recettes : amendes et travail pénitentiaire

L'exécution des sanctions pécuniaires ou carcérales permet à l'Etat de percevoir des recettes qui viennent logiquement en déduction de toutes les dépenses estimées ci-dessus.

4.1. Amendes et condamnations pécuniaires

On peut distinguer du point de vue comptable :

- Le produit des *amendes forfaitaires de la police de la circulation* : timbres-amendes ou chèques (pour les infractions commises à Paris et dans la petite couronne).
- Les *autres amendes et condamnations pécuniaires* qui peuvent être des titres à recouvrer (amendes forfaitaires majorées ou ordonnances pénales par exemple) ou des encaissements au comptant comme les jours-amendes.

4.1.1. Amendes forfaitaires de la police de la circulation

Le produit de ces amendes résulte de la vente de *timbres-amendes* apposés sur les cartes lettres des avis de contravention, des *chèques* admis en paiement des amendes forfaitaires à Paris (et dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne) et d'*encaissements immédiats* effectués par les services verbalisateurs des infractions et reversés aux comptes du Trésor²⁶. Ces recettes sont reversées aux collectivités locales par l'intermédiaire de la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur.

Ce montant s'est élevé à *1,6 milliard* en 1996.

Tableau 14 : Montant des amendes forfaitaires de la police de la circulation

	1992	1993	1994	1995	1996
Amendes forfaitaires en millions de francs	1 072	1 307	1 316	1 019	1 638

Source : direction de la Comptabilité publique.

La baisse constatée entre 1994 et 1995 s'explique par la loi d'amnistie qui a fait suite à l'élection présidentielle de 1995. La tendance à la hausse de ces montants s'explique à la fois par un effet volume, un nombre croissant d'amendes étant prononcées, mais également, et probablement pour une plus large part, par un « taux de paiement spontané » plus important.

4.1.2. Les autres amendes et condamnations pécuniaires

Ces recettes résultent de décisions rendues principalement par des juridictions pénales et restent au budget général de l'Etat.

²⁶ Par exemple, une amende pour excès de vitesse pourra être réglée immédiatement au moment de la constatation de l'infraction à un policier ou à un gendarme, ce qui permet au contrevenant de bénéficier d'une amende minorée.

Il s'agit : des *titres à recouvrer* et des *encaissements au comptant*.

a) *Les titres à recouvrer*

Ce sont des amendes et condamnations pécuniaires recouvrées par les services déconcentrés du trésor après prise en charge préalable par les comptables centralisateurs (amendes forfaitaires majorées, extraits d'ordonnances pénales, extraits de jugements ou d'arrêts et divers titres exécutoires).

On distingue d'un point de vue comptable (tableau 15) :

- Le montant des titres à recouvrer de l'année courante, c'est-à-dire le flux de nouvelles amendes prononcées au cours d'une année,
- Le montant des reports des années précédentes correspondant au cumul des amendes prononcées au cours des années antérieures et qui n'ont pas encore été payées. Compte tenu des abandons de créances, ce report n'est pas égal aux restes à recouvrer.
- Le montant des mises en recouvrement au cours d'une année, c'est-à-dire la somme des titres à recouvrer de l'année courante et des reports des années précédentes.
- Les sommes effectivement perçues par l'Etat.

Les sommes recouvrées dans l'année ne concernent donc pas seulement les peines prononcées dans l'année. Néanmoins, sous l'hypothèse d'une *constance relative de ces reports*, on peut retenir ces chiffres comme estimation de l'année.

En 1995, la loi d'amnistie s'est traduite par l'annulation des reports et des titres à recouvrer de l'année en cours pour un montant de 16,1 milliards, dont 13,2 milliards de restes à recouvrer au 1^{er} janvier 1995 et 2,6 milliards sur les prises en charge de l'année 1995.

Tableau 15 : Recouvrement sur titres à recouvrer des autres amendes et condamnations pécuniaires

	1992	1993	1994	1995	1996
I. Titres à recouvrer de l'année courante	7 884,1	7 690,2	9 336,5	-	8 290,1
II. Report des années précédentes	7 994,9	7 315,1	6 687,2	-	1 075,5
III. <i>Total des sommes mises en recouvrement (I + II)</i>	<i>15 879</i>	<i>15 005,3</i>	<i>16 023,7</i>	<i>5 532,0</i>	<i>9 365,6</i>
IV. Sommes effectivement recouvrées (en millions de francs)	2 714,8	2 532,3	2 521,0	1 417,1	2 625,8

Source : direction de la Comptabilité publique.

On constate à la lecture du tableau 15 que le report des années précédentes est toujours très inférieur à la différence entre les sommes mises en recouvrement et les sommes effectivement recouvrées de l'année antérieure. Cet écart s'explique par le montant des annulations de créances (créances admises en non-valeur ou annulées par les juridictions compétentes) opérées chaque année.

b) Les encaissements au comptant

Il s'agit ici des amendes et condamnations pécuniaires encaissées par les services déconcentrés du Trésor sans prise en charge préalable (condamnations jours amendes, diverses transactions). Jusqu'en 1995, ce poste comprenait en outre les ordonnances pénales de première phase (paiement dans les trente jours).

Ces encaissements représentaient *103 millions de francs en 1996*.

La diminution de ce montant s'explique par la suppression de la distinction entre ordonnances pénales de première et deuxième phase. Toute ordonnance pénale, que l'amende soit réglée ou non dans les trente jours est désormais comprise dans les titres à recouvrer.

**Tableau 16 : Encaissement au comptant des autres amendes
et condamnations pécuniaires**

	1992	1993	1994	1995	1996
Encaissement au comptant (en millions de francs)	688	625	595	334	103

Source : direction de la Comptabilité publique.

Au total les amendes et condamnations pécuniaires ont rapporté en 1996 un peu plus de 4,3 milliards de francs (tableau 17).

Tableau 17 : Recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires

	1992	1993	1994	1995	1996
I. Amendes forfaitaires	1 072	1 307	1 316	1 019	1 638
II. Autres amendes					
• Sur titres à recouvrer	2 715	2 532	2 521	1 417	2 626
• Encaissements au comptant	688	625	595	334	103
Total (en millions de francs)	4 475	4 464	4 432	2 770	4 367

Source : direction de la Comptabilité publique.

On notera tout d'abord que les sommes recouvrées sont en augmentation par rapport à la période précédente. Il faut de ce point de vue comparer 1996 (4,36 milliards) à 1989 (3,19 milliards), années suivant toutes deux une élection présidentielle. Les recouvrements dans l'année précédant l'élection présidentielle sont également en hausse (4,46 milliards en 1994 contre 3,25 milliards en 1987).

Si on exprime les montants recouverts en pourcentage du total des amendes prononcées à recouvrer chaque année (amendes forfaitaires, encaissements au comptant, autres amendes et condamnations pécuniaires et reports des années précédentes), le rapport entre tout ce qui devrait être payé et ce qui l'est effectivement, on observe une lente dégradation de ce ratio qui passe de 37 % en 1989 à 24 % en 1994, puis remonte à 40 % en 1996.

Ces mouvements semblent retracer une sorte de cycle du recouvrement entre deux élections présidentielles. Plus on approche d'une élection, plus le montant total des amendes prononcées augmente. Les recouvrements (hors encaissements au comptant) restent stables, voire se dégradent. Le cumul des titres à recouvrer (reports) croît fortement et le ratio se dégrade. Après l'élection le cumul des impayés disparaît, ce qui fait remonter fortement le ratio. Le cycle semble cependant s'être réamorcé en 1996 à un niveau plus élevé de recouvrement qu'en 1989 et on peut s'attendre à ce que les montants recouverts ces prochaines années soient plus élevés qu'au début des années 1990.

Il ne rentre évidemment pas dans le cadre de cette étude d'évaluer l'ensemble du système de fixation et de recouvrement des amendes. Nous nous limitons ici à constater le montant effectivement encaissé afin de le déduire des dépenses.

Il est à craindre cependant que les tableaux présentés ici puissent conduire à une appréciation trop rapide des chiffres contre laquelle nous voudrions mettre en garde les lecteurs. L'écart entre les montants à recouvrer et les sommes encaissées (tableau 15) peut paraître important. Mais, en premier lieu, les montants à recouvrer incluant le stock des créances antérieures, l'écart ne saurait être lu comme un flux annuel de pertes. Par ailleurs, une partie importante des créances s'avèrent irrécouvrables dès la prise en charge (renseignements portés sur les extraits se révélant inexacts par exemple).

En tenant compte des amendes admises en non-valeur en raison de leur *irrécouvrabilité* ou annulées par les juridictions compétentes le taux de recouvrement (taux d'apurement brut) au bout de trois ans s'élevait à 75 % en 1993²⁷.

On mentionnera enfin le fait que le droit pénal français excluant toute logique de transaction, les amendes sont prononcées indépendamment des possibilités réelles de les voir recouvrées. Cela conduit à gonfler les montants de créances qui sont, elles aussi, dès la prise en charge, irrécouvrables.

Il est donc finalement assez difficile de déterminer le manque à gagner de l'Etat. De même, le « coût » de l'amnistie présidentielle ne saurait être évalué indépendamment de ces considérations, une partie des créances ainsi effacées se révélant être de toutes les façons presque fictives.

4.2. Travail pénitentiaire

Les statistiques sur la rémunération du travail pénitentiaire ne sont plus disponibles depuis 1990.

²⁷ Courson de, Léonard (1996).

En 1989, la part des détenus représentait 75,6 % de la rémunération brute, le reste se divisant en 13 % pour les cotisations ouvrières et 11,4 % en prélèvement versé au trésor pour frais d'entretien des détenus. C'est ce montant qui constitue le rapport du travail pénitentiaire pour les finances publiques. En supposant que la structure de répartition de la rémunération brute est restée à peu près identique de puis 1989, on peut calculer ce montant à partir de la rémunération brute, soit pour 1995, **32,7 millions de francs**²⁸.

Au total, les recettes pour l'Etat provenant des amendes et du travail pénitentiaire ont été d'environ 4,4 milliards de francs en 1996.

Tableau 18 : Rapport des amendes et du travail pénitentiaire

	1992	1993	1994	1995	1996
Recouvrement des amendes	4 474	4 464	4 432	2 770	4 367
Travail pénitentiaire	30	29	30	33	33 ²⁹
Total en millions de francs	4 504	4 493	4 462	2 803	4 400

Source : direction de la Comptabilité publique.

²⁸ 11,4 % de 287,41 millions de francs (la rémunération brute de 1995).

²⁹ Ne disposant pas de ce chiffre pour 1996 on le suppose au moins égal au chiffre de l'année précédente.

5. Les dépenses publiques de sécurité : évolution et nouvelle évaluation 1996

A partir de tous les éléments qui viennent d'être calculés nous pouvons présenter deux vues d'ensemble des dépenses de sécurité.

La première, dite à périmètre constant, utilise les mêmes méthodes de calcul que celles des études précédentes. Elle permet de présenter l'évolution depuis 1988.

La seconde, dite à périmètre élargi, correspond à la nouvelle approche que nous avons choisie pour cette évaluation : les dépenses publiques de contrôle des infractions.

5.1. Les dépenses de sécurité à périmètre constant, évolution 1988-1992-1996

Pour le calcul de ces dépenses, nous utilisons les mêmes bases de calcul que dans les travaux précédents. Nous pouvons comparer ainsi les dépenses de sécurité pour 1988, 1992 et 1996.

Les différentes composantes de ces dépenses sont exprimées en valeur et en pourcentage d'accroissement (tableaux 19 et 20).

Nous présentons également une évolution de ces dépenses publiques de sécurité par rapport à l'ensemble du budget de l'Etat (tableau 21).

Tableau 19 : Les dépenses publiques de sécurité 1988-1996 à périmètre constant

	1988	1992	1996
I. Les polices	<i>17 518</i>	<i>20 824</i>	<i>24 043</i>
• Gendarmerie nationale ³⁰	5 029	6 302	7 059
• Police nationale ³¹	10 989	12 934	14 984
• Police municipale ³²	1 500	1 588	2 000
II. Justice	<i>8 508</i>	<i>10 682</i>	<i>13 266</i>
III. Prévention sociale	<i>9 808</i>	<i>12 779</i>	<i>15 434</i>
• Aide sociale	9 808	12 195	14 520
• Politique de la ville ³³	ns	584	914
IV. Dépenses brutes (I+II+III)	35 834	44 285	52 743
V. Amendes et travail pénitentiaire	<i>2 070</i>	<i>4 504</i>	<i>4 400</i>
VI. Dépenses nettes (IV - V) en millions de francs	33 764	39 781	48 343

Source : CESDIP.

En 8 ans, de 1988 à 1996, les dépenses publiques (brutes) de sécurité ont augmenté de 17 milliards de francs, une augmentation de près de la moitié de leur valeur de 1988.

³⁰ Estimation CESDIP à partir des chiffres de la gendarmerie. Pour corriger la rupture de série entre 1991 et 1992, nous avons pris comme base de départ le chiffre de dépenses de 1991 auquel nous avons appliqué le taux de croissance du budget global de la gendarmerie entre 1991 et 1992, puis les taux de croissance calculés à partir des chiffres fournis par la gendarmerie pour les années 1992 à 1996.

³¹ Pour ce calcul nous avons utilisé les mêmes hypothèses que dans l'étude précédente soit un quota de participation de 100 % pour les services de la PJ et les policiers en civil de la sécurité publique, de 70 % pour les policiers en tenue de la sécurité publique et de 10 % pour les CRS. La DICCILEC n'est pas intégrée dans ce calcul.

³² Hypothèse de croissance linéaire des dépenses entre 1991 et 1996.

³³ Pour la politique de la ville, nous ajoutons comme dans l'étude précédente les dépenses spécifiques de prévention et les dépenses de lutte contre la toxicomanie.

Cette croissance bien qu'un peu plus forte sur la première période (+ 24 % entre 1988 et 1992) que sur la seconde (+ 19 % entre 1992 et 1996) a été relativement régulière quelles que furent les alternances politiques ou les conjonctures économiques.

Seconde remarque, ce sont les dépenses de justice et de prévention sociale qui augmentent le plus rapidement entre 1988 et 1996. Si on ne tient pas compte des dépenses relatives à la politique de la ville qui augmentent artificiellement entre 1988 et 1992 puisqu'elles n'étaient pas comptabilisées en tant que telles en début de période, c'est la croissance du budget de la justice pénale qui connaît la plus forte hausse (+ 56 % pour la justice contre + 40 % pour la gendarmerie et 36 % pour la police nationale).

Enfin, les dépenses de la gendarmerie évoluent de façon très irrégulière avec une forte hausse dans la première période, puis une augmentation moitié moindre dans la deuxième période. Les dépenses des autres secteurs décélèrent de façon plus graduelle (tableau 20).

Tableau 20 : Accroissement des dépenses en pourcentage

	1992/1988	1996/1992	1996/1988
Gendarmerie nationale	25,3 %	12,0 %	40,3 %
Police nationale	17,6 %	15,8 %	36,3 %
Justice	25,6 %	24,0 %	55,9 %
Prévention sociale	30,2 %	20,7 %	57,3 %
Total des dépenses brutes	23,6 %	19,0 %	47,1 %

Source : CESDIP.

Ces évolutions sont à replacer dans le contexte général de l'évolution de la dépense publique.

Nous avons exprimé les différentes composantes de la dépense publique de sécurité en pourcentage des dépenses *constatées* du budget général de l'Etat hors service de la dette³⁴ (tableau 21). Les dépenses liées à la politique de la ville qui n'existaient pas en tant que telles en 1988 ont été exclues pour ne pas fausser les comparaisons. Les dépenses de prévention sociale décrites dans le tableau 21 sont majoritairement à la charge des collectivités locales. Nous les exprimons également en pourcentage des dépenses publiques globales de façon à disposer d'une unité de mesure commune.

Tableau 21 : Les dépenses publiques de sécurité par rapport au budget général de l'Etat (dépenses constatées)

	1988	1992	1996
<i>Fonction de police</i>	1,53 %	1,53 %	1,56 %
• Police nationale	1,05 %	1,03 %	1,06 %
• Gendarmerie nationale	0,48 %	0,50 %	0,50 %
<i>Fonction justice</i>	0,87 %	0,85 %	0,94 %
<i>Fonction prévention sociale</i>	0,93 %	0,97 %	1,03 %
Dépenses publiques de sécurité	3,33 %	3,35 %	3,53 %

Source : CESDIP.

Note : Pour les dépenses du budget général (hors service de la dette), nous avons utilisé les chiffres des lois de règlement pour les trois années publiés dans *Les notes bleues de Bercy* (numéro consacré au projet de loi de finances 1998, tableau 13, p. 80).

Exprimées par rapport à l'ensemble de la dépense publique, ces dépenses de "sécurité intérieure" ne représentent qu'une part encore relativement modeste, de l'ordre de 3,5 % des dépenses *constatées* du budget général de l'Etat.

Leur poids dans l'ensemble de la dépense publique évolue assez lentement.

³⁴ Source : Notes bleues du ministère de l'Economie et des Finances.

Compte tenu de l'incertitude inhérente à ce type d'évaluation, on peut considérer que la part de la dépense relative à la fonction police (police et gendarmerie nationale) est restée à peu près stable alors que la part que représente la justice s'améliore plus significativement. En 1996, ces deux fonctions, de police et de justice, atteignent près de 2,5 % des dépenses constatées du budget général de l'Etat contre 2,4 % en 1988.

Un montant de "dépenses de sécurité" hors prévention sociale représentant moins de 3 % des dépenses courantes de l'Etat peut sembler faible. Un tel chiffre pourrait facilement être utilisé pour démontrer la modestie des moyens engagés pour assurer la sécurité de nos concitoyens. Mais, rappelons-le encore une fois, il ne s'agit ici que des dépenses relatives aux seules missions de police judiciaire dont le coût ne représentait que 50 % du budget additionné de la police et de la gendarmerie en 1996. Il paraît difficile en second lieu de porter un jugement sur la taille du budget sécurité sans éléments de comparaisons. Il serait nécessaire de ce point de vue de disposer des informations nous permettant de nous situer par rapport à nos principaux voisins.

On observera, pour l'instant, que ce "budget de sécurité" est un de ceux qui améliore sa part relative sur le long terme (1982/1996), dans une proportion moindre néanmoins que l'enseignement scolaire et universitaire, ou celui des affaires sociales³⁵.

En quatorze ans, la part du budget global de la police nationale est restée stable (+ 0,05 point), la position de la gendarmerie s'est légèrement détériorée (- 0,11 point) et celle de la justice s'est nettement améliorée (+ 0,52 point).

La justice se classe en sixième position en termes d'accroissement de part dans le budget général. Les évolutions les plus notables concernent l'enseignement scolaire (+ 2 points), l'enseignement supérieur (+ 1,1 point), l'industrie (+ 0,68 point), l'intérieur (+ 0,66 point) et les affaires sociales (+ 0,64 point).

³⁵ Pour faire des comparaisons de longues périodes nous avons exprimé les dépenses des différents ministères en 1982, 1988 et 1996 en proportion du budget général hors charges communes, poste qui a connu de fortes variations entre 1982 et 1988 qui ne nous paraissent pas être liées à des modifications des priorités sectorielles

5.2. Les dépenses publiques de contrôle des infractions en 1996

Nous récapitulons ici les dépenses publiques de sécurité correspondant au périmètre élargi tel que nous l'avons défini dans cette étude. Nous passons alors d'une optique où n'étaient prises en compte que les dépenses de lutte contre les crimes et délits à une conception plus large des dépenses de sécurité englobant les activités de lutte contre l'ensemble des infractions.

Calculée avec notre nouvelle méthode d'évaluation, la dépense publique brute de contrôle des infractions s'élève à 72 milliards de francs en 1996 (Tableau 22).

Selon cette approche plus extensive de la sécurité, les dépenses publiques en la matière s'élèveraient à environ 5 % du budget de l'Etat.

Les *dépenses des administrations d'Etat*³⁶ atteignent 61 milliards de francs, ce qui représente environ 4,3 % des dépenses du budget général (hors service de la dette).

Comme nous l'avons mentionné, ce montant n'inclut pas les cotisations sociales à la charge de l'Etat. A titre indicatif nous pouvons faire une estimation globale des cotisations retraites en partant des charges de pension moyenne par fonctionnaire. D'après nos calculs³⁷, le montant global des cotisations de retraite à la charge de l'Etat pour les titulaires exerçant des tâches de contrôle des infractions s'élèveraient à 14,5 milliards.

Tableau 22 : Les dépenses publiques de contrôle des infractions en 1996
(en millions de francs)

de l'action de l'Etat. Notre référence est donc le budget effectivement réparti entre les administrations, ce qui permet de mieux apprécier les changements de leurs positions relatives en termes de budget.

³⁶ On exclut dans ce cas les dépenses à la charge des collectivités locales (police municipale, aide sociale départementale, dépenses relevant de la politique de la ville à la charge des collectivités locales).

³⁷ D'après le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de loi de finances pour 1996 la charge des pensions civiles est de 94 milliards de francs, de 44,2 milliards pour les pensions militaires et de 8,3 milliards pour les personnels ouvriers de l'Etat. Pour calculer la charge nette pour l'Etat il faut déduire le montant des cotisations salariées soit 24,6 milliards en 1996. En rapportant le montant des pensions aux 1,687 millions de fonctionnaires civils de l'Etat et 400 000 militaires on obtient une charge moyenne nette de pension par fonctionnaire civil et militaire de, respectivement, 47,8 et 98,6 milliers de francs. Nous avons décompté 237 000 "équivalents plein temps" fonctionnaires affectés aux tâches de contrôle des infractions dont 62 000 militaires. Le produit des charges par les effectifs donne un total de 14,49 milliards de francs.

I. Total fonctions de police et assimilées	40 991
<ul style="list-style-type: none"> ● Gendarmerie nationale ● Police nationale ● Police municipale ● Douane 	16 158 20 916 1 947 1 970
II. Autres agences de contrôle	4 200
<ul style="list-style-type: none"> ● DGI ● DGCCRF ● Autres 	2 700 700 800
III. Total application de la loi (I + II)	45 191
IV. Justice	13 266
V. <i>Budget sécurité</i> (hors prévention sociale)	58 457
VI. Prévention sociale	13 954
<ul style="list-style-type: none"> ● Aide sociale départementale ● Aide sociale de l'Etat ● Politique de la ville (prévention de la délinquance) 	8 506 1 076 4 372
VII. <u>Dépenses brutes</u> (V + VI)	72 411
VIII. Amendes et travail pénitentiaire	4 400
IX. <u>Dépenses nettes</u> (VII - VIII)	68 011

Source : CESDIP.

CHAPITRE 2 : LES DÉPENSES PRIVÉES

Nous abordons ici l'autre pan des dépenses engagées par les Français pour leur sécurité.

Il s'agit ici non plus d'évaluer des dépenses sur fonds publics destinées au financement d'un bien collectif, la "sécurité intérieure", mais des dépenses privées, les achats de biens et services effectués par les ménages et les entreprises pour accroître leur niveau individuel de sécurité.

Elles comprennent d'une part des dépenses de protection pour éviter d'être victimes d'infractions commises par des tiers et d'autre part des cotisations d'assurances permettant d'obtenir une compensation financière des dommages et préjudices subis ou d'indemniser les dommages occasionnés. Ces dépenses sont facultatives à l'exception des cotisations de responsabilité civile que doivent acquitter l'ensemble des ménages et entreprises propriétaires de véhicules à moteur pour indemniser les dommages et préjudices des tiers résultant des infractions à la circulation routière.

1. Les dépenses de protection

Sources

Lors de notre précédente enquête nous nous étions fondés en grande partie sur les travaux de Frédéric Ocqueteau (1992) dont les analyses du modèle français de sécurité privée reste parfaitement pertinentes. Ce secteur des prestataires de sécurité qui a connu un développement rapide continue de se structurer. Cette profession à l'image d'autres secteurs professionnels dispose maintenant d'une publication spécialisée *En toute sécurité* qui suit et analyse les évolutions du secteur à partir d'un dispositif d'enquête systématique auprès des plus grosses sociétés intervenant sur les différents "créneaux" de la sécurité. Cette enquête

annuelle va bien au delà des prestations de sécurité en rapport avec le risque délinquant et englobe celles destinées à se protéger d'incendies ou de risques naturels.

Les résultats en sont publiés dans *l'Atlas économique de la sécurité* (annuel). C'est à cette source que nous nous sommes référés pour la plus grande partie de nos données et l'on pourra s'y reporter pour une analyse détaillée de la profession.

Evaluation des dépenses privées de protection

Nous nous fondons sur les informations relatives aux chiffres d'affaires des entreprises intervenant sur "22 créneaux de la sécurité". De ce *périmètre* de prestataires privés de sécurité, nous avons exclu les secteurs qui ne concernent pas la protection contre la délinquance comme la protection de l'homme, la télé-assistance, le contrôle technique, les études de marché ou la logistique bancaire...

Nous avons également exclu ceux dont les prestations se situent en début "de chaîne". Un prestataire incorpore en effet le coût des équipements dans le prix qu'il facture à ses clients. Par exemple, les secteurs *équipement de transport de fond* ou *équipement de télésurveillance*, ont leur chiffre d'affaires déjà inclus dans celui des entreprises de *transport de fonds* ou de *télésurveillance*.

Enfin, même à périmètre réduit, ces dépenses englobent la prévention de risques d'accidents et de défaillances pour lesquels aucune responsabilité pénale d'un auteur ne peut être engagée et que nous n'avons donc pas à prendre en compte. Nous avons donc cherché à identifier la part des seules dépenses spécifiques de protection contre toutes les formes de délinquance et de criminalité. Ces quotas ont été déterminés sur la base des informations réunies par les analystes d'*En toute sécurité*.

Le tableau 23 présente une évaluation des dépenses privées de protection selon les grands groupes d'activité :

- Personnels de sécurité (les moyens humains),
- Systèmes mécaniques de protection,
- Systèmes électroniques de protection,
- Sécurité informatique,
- Autres moyens (audit, ingénierie...).

L'achat de moyens de protection contre la délinquance a représenté pour 1996 une dépense totale de 25,4 milliards de francs.

Moyens humains de protection

Il s'agit ici principalement de dépenses relatives à des personnels de sécurité (transport de fonds, gardiennage ou protection rapprochée).

Pour ce qui concerne le gardiennage, le questionnaire a porté sur les 150 plus grosses sociétés. En dehors de ces entreprises, 4 000 prestataires de taille plus modeste et parfois même très petite interviennent sur ce marché. Le chiffre d'affaires de l'ensemble de ces petites sociétés est estimé à environ 1 milliard. Ce montant a donc été rajouté pour chacune des années.

Le chiffre d'affaires de l'ensemble du secteur a été de plus de *10 milliards de francs pour 1996*. Il marque une certaine stagnation depuis 1992.

Moyens mécaniques de protection

Ce secteur concerne les dépenses relatives aux équipements blindés et de serrurerie. Le chiffre d'affaires de ce secteur n'est plus que de *3,6 milliards de francs en 1996*. Il a chuté considérablement depuis 1992 (- 18 %) où il représentait encore 4,4 milliards, le taux de renouvellement des équipements n'assurant pas le maintien du chiffre d'affaires du secteur.

Moyens électroniques de protection

Le chiffre d'affaires de ce secteur a progressé rapidement depuis 1992 (+ 33 %) et plus particulièrement ces toutes dernières années. Si l'ensemble des systèmes a bénéficié de cette progression, elle a été spécialement forte pour les systèmes de vidéosurveillance (+ 60 %).

En 1996, le chiffre d'affaires pour l'ensemble de ce secteur s'établit à *10,3 milliards de francs*.

Systèmes informatiques

Les dépenses de protection dans ce domaine ont également fortement augmenté (+ 50 %) pour atteindre 750 millions de francs en 1996.

Signalons cependant qu'il est assez difficile de distinguer dans le total des dépenses de sécurité, celles visant à prévenir les erreurs et les accidents et celles liées à la lutte contre la délinquance. Pour en déterminer un quota nous avons utilisé les estimations du CLUSIF (Club de la sécurité informatique français) sur la part des pertes provoquées par la malveillance dans le total des pertes liées à l'informatique. Cette proportion se situe à environ 58 % sur la période 1992-1995 avec une tendance à l'augmentation. La marge d'incertitude sur le montant de ces dépenses reste assez importante.

Autres moyens de protection

Il s'agit ici plutôt de prestations intellectuelles comme l'ingénierie ou les activités de conseil et l'audit. Pour cette dernière seules doivent être prises en compte les petites sociétés (les grosses sociétés font essentiellement du conseil en contrôle technique). Sur la base de la proportion représentée par le chiffre d'affaires des 65 dernières sociétés (sur un total de 80 sociétés interrogées) nous avons estimé la part des petites sociétés à 10 %.

Ces secteurs ont un poids plus modeste, leur chiffre d'affaires n'a connu qu'une augmentation modérée.

Les activités de conseil-audit pourraient cependant croître assez rapidement avec le développement des *contrats locaux de sécurité*. Instances de coordination de tous les partenaires de la sécurité sur le terrain, ils impliquent l'obligation de réaliser un *diagnostic local de sécurité*. Selon le responsable d'un groupe de conseil en sûreté urbaine, un audit détaillé assorti de préconisations de sûreté revient à environ 300 000 francs pour une ville de 30 000 habitants. Ces nouvelles dispositions pourraient ainsi générer un marché relativement lucratif.

Tableau 23 : Dépenses privées de protection (contre la délinquance)

	1992	1993	1994	1995	1996
I. Personnels de sécurité	1 642,1	1 667,1	1 738,4	1 779,3	1 678,9
• Transports de fonds ³⁸	8 933,2	8 931,5	8 932,3	8 250,3	8 381,0
• Gardiennage, surveillance	48,6	57,9	74,1	81,2	94,5
• Protection rapprochée					
II. Moyens mécaniques	2 190,3	2 038,4	1 924,3	1 679,0	1 609,2
• Equipements blindés ³⁸	2 248,1	2 140,3	2 069,7	2 025,9	2 007,4
• Serrurerie ³⁸					
III. Moyens électroniques	1 088,6	1 244,0	1 409,2	1 528,2	1 575,6
• Contrôle d'accès ³⁸	2 580,3	2 897,2	3 108,2	3 215,5	3 373,4
• Alarme ³⁸	1 388,1	1 619,8	1 739,9	1 952,8	2 226,1
• Télésurveillance	868,5	951,1	1 053,9	1 185,2	1 266,3
• Vidéo-surveillance ³⁸	368,7	436,9	513,2	587,3	612,4
• Lutte contre la démarque ³⁸	1 045,6	1 094,7	1 128,6	1 201,2	1 238,8
• Incendie ³⁹					
IV. Sécurité informatique	545,0	601,3	674,6	706,3	750,1
V. Autre moyens	188,1	196,6	199,2	205,6	211,5
• Conseil audit	79,6	88,9	92,1	97,7	98,1
• Enquêtes privées ⁴⁰	281,1	292,7	277,5	267,6	259,7
• Ingénierie					
Total en millions de francs	23 495,9	24 258,4	24 935,2	24 763,1	25 383,0

Source : Atlas économique de la sécurité, 1997, 6^{ème} édition, édité par « En toute sécurité ».

³⁸ Pour un certain nombre de ces créneaux les mêmes entreprises peuvent produire les équipements qu'elles utilisent dans le cadre de contrats de prestation de services. Comme le prix des prestations inclut le coût des équipements utilisés il est nécessaire, pour ne pas compter deux fois la même somme, de diminuer le CA du montant des équipements produits. En l'absence d'informations plus précises nous avons réduit forfaitairement le CA de 20 % pour chacun de ces sous-secteurs : lutte contre la démarque, vidéosurveillance, alarme, contrôle d'accès, serrurerie, équipements blindés, incendie.

³⁹ La part du chiffre d'affaires consacrée à la lutte contre la délinquance est fixée à 15 %.

⁴⁰ La part de la lutte contre la délinquance dans l'ensemble des dépenses est estimée au trois-quarts.

Les dépenses d'ensemble de ce secteur ne progressent plus aussi vite que par le passé. Sur l'ensemble de la période considérée, la croissance moyenne annuelle n'a été que d'un peu plus de 2 %, ce qui en francs constants correspond à une quasi-stagnation.

Cette évolution globale recouvre cependant deux tendances divergentes. Les secteurs traditionnels de la protection (les moyens humains ou mécaniques (comme le gardiennage et les équipements blindés) sont en régression alors que les secteurs plus novateurs de la protection (les moyens électroniques et informatiques) sont en forte croissance.

La régression du chiffre d'affaires des secteurs traditionnels ne signifie cependant pas que les volumes aient régressé. Dans le secteur du gardiennage par exemple, l'emploi a progressé de 10 à 15 % entre 1991 et 1996 (pour atteindre 43 000 personnes en 1996) alors que le chiffre d'affaires régressait dans le même temps. Cette période se caractérise pour ces secteurs par une pression à la baisse des prix qui peut expliquer les difficultés de nombreuses entreprises.

2. Les dépenses d'assurance

A la différence des dépenses précédentes il ne s'agit pas de mesures de protection visant à empêcher l'événement de se produire mais d'une mesure de prévention visant à se protéger contre les conséquences économiques des infractions commises. Le but est ici de réduire le coût de l'infraction pour la victime.

Parmi l'ensemble des dépenses d'assurance, seule une faible proportion vise à couvrir les risques liés à des comportements contraires à la loi. Ce sont ces dernières dépenses que nous devons chercher à isoler.

Nous distinguerons les dépenses *facultatives* visant à protéger l'assuré et les dépenses *obligatoires* (pour tout propriétaire d'un véhicule à moteur) destinées à protéger les victimes des assurés auteurs d'infractions. Il s'agit, pour les premières, des cotisations volontaires d'assurances automobiles et d'assurances contre les dommages aux biens, et pour les deuxièmes, des cotisations d'assurances automobiles de responsabilité civile.

2.1. Les assurances facultatives

Nous prenons en compte ici les cotisations facultatives versées pour couvrir des risques liés à des infractions commises par des tiers (et non par l'assuré lui-même). Le principal risque de ce type est bien entendu le vol, tout d'abord lié aux véhicules à moteur et en second lieu les vols commis dans des locaux privés (habitations et locaux professionnels).

2.1.1. Les assurances automobiles dommages

Ces assurances permettent de couvrir les frais de réparation du véhicule de l'assuré ou son remboursement (en cas de vol ou destruction).

Dans les cas de vols ou de dégradations, il s'agit sans ambiguïté de dépenses privées de protection contre un préjudice provoqué par le comportement contraire à la loi d'un tiers.

Il est par contre difficile de savoir quelle part de la prime couvre ce risque particulier. Nous proposons d'approcher cette somme en appliquant au montant d'indemnisation du vol (8,7 milliards en 1996) le taux de marge moyen de l'assurance automobile (primes acquises/charges nettes des sinistres) soit environ 1,35. On obtient alors un montant de primes de 11,8 milliards de francs en 1996.

La couverture des dommages au véhicule de l'assuré dans un accident dont il est responsable pose davantage de problèmes. Dans ce cas il s'agit d'une protection contre ses propres agissements. Doit-on inclure dans les dépenses de sécurité la protection contre soi-même ? Nous proposons de nous limiter ici aux cas où victime et auteur d'une infraction sont deux personnes ou entités différentes. Nous excluons donc cette dernière catégorie des dépenses d'assurance de notre calcul.

D'autres sinistres peuvent également avoir une origine criminelle (incendie, bris de glace pour les automobiles). Nous ne disposons d'aucune donnée pour estimer les cotisations

correspondantes⁴¹. Elles représenteraient cependant un montant faible par rapport aux cotisations vols.

Tableau 24 : Cotisations automobiles selon le type de garantie

	1992	1993	1994	1995	1996
I. Total des cotisations dommages	38 267	41 110	44 530	48 330	50 075
II.- Coût des sinistres vols	10 886	11 479	10 393	9 213	8 766
III. Primes d'assurance vol⁴² en millions de francs	14 696	15 496	14 030	12 437	11 834

Sources : APSAD et GEMA.

2.1.2. Les assurances contre les dommages aux biens

Dans la catégorie des assurances contre les dommages aux biens on prend en compte les cotisations relatives aux clauses de garantie contre le vol.

⁴¹ A partir de données fournies par le Centre d'information et de documentation sur l'assurance (CDIA), on peut évaluer à 80 000 le nombre de sinistres d'incendie enregistré par les sociétés d'assurances en 1996. Mais nous ne savons pas comment se répartissent ces sinistres entre incendies accidentels et incendies volontaires.

⁴² Estimation du CESDIP, coût des sinistres vol x 1,35.

**Tableau 25 : Cotisations dommages aux biens pour l'ensemble des garanties
et pour la garantie vol**

	1992	1993	1994	1995	1996
I. Ensemble des garanties	48,1	51,4	54,1	57,4	59,1
• Particuliers	22,8	24,2	25,7	27,5	28,6
• Professionnels	20	22	23,2	24,7	25,8
• Agricoles	5,3	5,2	5,2	5,5	5,5
II. Garantie vol⁴³ (en milliards de francs)	7,4	7,7	8,3	8,8	9,2

Source : APSAD.

2.2. Dépenses d'assurances obligatoires : cotisations automobiles de responsabilité civile

Ces assurances sont obligatoires et visent à réparer le dommage causé à autrui par l'assuré, lorsqu'il en est responsable. Ces primes représentaient en 1996 environ 45 % de l'ensemble des primes automobiles. Dans ce cas l'assuré n'est donc pas la victime du préjudice mais son auteur. La cotisation étant obligatoire, la dépense s'impose à tout propriétaire de véhicule, qu'il soit auteur d'infractions ou pas. C'est dans ce sens qu'il s'agit bien d'une charge que font peser sur une collectivité, des auteurs d'infractions.

Nous ne pouvons néanmoins prendre en compte l'ensemble des cotisations de responsabilité civile. Celle-ci joue en effet également lorsqu'il n'est pas possible de désigner un responsable dans un accident. Juridiquement, dans ce cas, chacun est supposé responsable des dommages causés à autrui. Dans la pratique, les assureurs des conducteurs impliqués partagent en général les frais à parts égales.

Les cotisations servent donc à couvrir les dommages causés même si aucune infraction connue n'est à l'origine de l'accident.

⁴³ Pour 1994 les valeurs ont été estimées à partir de la part de ce que représente la cotisation vol dans les cotisations (particuliers, professionnels et agricoles) en 1994, soit respectivement 21,8 %, 11,1 % et 2 %. Ces pourcentages sont appliqués ensuite aux cotisations de chaque catégorie en 1995 et 1996.

En toute logique, nous devons nous limiter dans le cadre de cette étude aux cotisations couvrant des dommages dont une infraction est la cause. Nous ne prendrons donc en compte les dépenses d'assurance en responsabilité civile que proportionnellement à la part des accidents qu'on peut considérer comme liés à au moins une infraction.

Des sondages effectués sur des procès-verbaux d'accidents⁴⁴ permettent d'estimer à 30 % de ceux-ci les cas où il y a une infraction présumée susceptible d'avoir une influence sur l'accident.

Après imputation de ce quota aux cotisations en responsabilité civile, il ressort que les dépenses obligatoires d'assurance en rapport avec la commission d'une infraction s'élèvent à 12 milliards de francs en 1996.

Tableau 26 : Cotisations de responsabilité civile à prendre en compte

	1992	1993	1994	1995	1996
Montant global des cotisations de responsabilité civile	35 222	36 604	38 385	41 170	41 265
Part des cotisations prises en compte⁴⁵ en millions de francs	10 566	10 981	11 515	12 351	12 379

Source : APSAD.

⁴⁴ Fontaine, Gourlet (1994).

⁴⁵ 30 % des cotisations totales, estimation CESDIP.

Tableau 27 : Dépenses facultatives et obligatoires d'assurance

	1992	1993	1994	1995	1996
Dépenses facultatives	22,1	23,2	22,3	21,0	21,0
• Garantie vol	7,4	7,7	8,3	8,8	9,2
• Primes d'ass. automobile (vol)	14,7	15,5	14,0	12,4	11,8
Dépenses obligatoires	10,5	10,9	11,5	12,3	12,3
Total des dépenses d'assurance (en milliards de francs)	32,6	34,1	33,8	33,3	33,3

Source : CESDIP.

LES DÉPENSES PRIVÉES, ÉVOLUTION 1992-1996

Les dépenses privées de sécurité ont connu une croissance modeste entre 1992 et 1996, inférieure à 5 % en francs courants, ce qui correspond à une diminution en francs constants (tableau 28).

Ce résultat peut paraître paradoxal au moment où prévaut un sentiment que les Français cherchent à compenser les carences de l'offre publique en accroissant leurs dépenses privées.

Cette évolution est due à la fois à la modération des prix pratiqués dans le secteur de la protection privée et à la baisse des dépenses d'assurances *facultatives* en rapport avec la diminution du nombre de vols et tout particulièrement les vols d'automobiles.

Les dépenses *obligatoires* d'assurance, liées aux cotisations de responsabilité civile, augmentent plus rapidement, de 4 % en moyenne par an. Dans ce domaine, l'augmentation lente mais continue du parc automobile ainsi que l'augmentation du coût des accidents jouent à la hausse alors que la diminution du nombre d'accidents joue à la baisse.

Les dépenses privées sont le résultat d'une multiplicité de décisions individuelles. Elles sont donc plus difficiles à observer que les dépenses publiques et le risque est plus grand de sous-estimer les montants et les évolutions.

Toutes les *dépenses de protection* ne sont peut-être pas recensées. Celles correspondant au secteur mouvant des plus petites entreprises sont difficiles à évaluer. Les dépenses consenties par les Français pour améliorer la sécurité de leurs véhicules ne sont pas prises en compte.

En ce qui concerne les *dépenses privées facultatives d'assurance*, les dépenses relatives à certains sinistres d'origine délictueuse (incendie de voitures, bris de glace) ne sont pas intégrées dans notre calcul. Le chiffre des dépenses concernant le vol est établi sur une base

logique à partir des indemnisations, qui sont en baisse. Il n'est cependant pas certain que les compagnies d'assurance répercutent intégralement cette diminution de charges dans les primes demandées.

Enfin, pour les *dépenses obligatoires*, le montant des dépenses dépend ici aussi du quota choisi. La liaison entre infractions et accidents fait l'objet de nombreux débats qui ne peuvent être tranchés avec certitude. La proportion que nous avons choisie paraît vraisemblable compte tenu des informations dont nous disposons et donne une évaluation prudente des dépenses. Elle s'accompagne néanmoins de marges d'incertitudes importantes.

Tableau 28 : Dépenses privées de sécurité

	1992	1996
Dépenses privées de protection	23 496	25 383
Dépenses d'assurance	32 600	33 300
• facultatives	22 100	21 000
• obligatoires	10 500	12 300
Total des dépenses privées de sécurité en million de francs	56 096	58 683

Source : CESDIP.

CONCLUSION : LES DÉPENSES DES FRANÇAIS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ EN 1996

Selon nos évaluations, les Français auraient consacré au contrôle des infractions un peu plus de **131 milliards de francs en 1996, soit environ 1,6 % du produit intérieur brut** (tableau 29).

Les *dépenses publiques* de contrôle des infractions représentent un peu plus de 5 % du budget général de l'Etat, part qui aurait tendance à augmenter mais à un rythme assez lent.

Pour les *dépenses privées*, nous ne sommes pas en mesure de déterminer la part respective qu'occupent les ménages et les entreprises. Il est évident cependant que la part des entreprises est prépondérante.

Compte tenu de la taille de la population française⁴⁶, **la dépense de contrôle des infractions par habitant s'élève à 2 166 francs.**

- Un peu plus de la moitié de cette somme, près de 1 196 francs, a été prélevée sous forme d'impôt et taxes pour financer les institutions chargées de faire appliquer la loi, pour juger les auteurs d'infractions et leur faire subir les peines auxquelles ils ont été condamnés et enfin pour tenter de prévenir la délinquance.
- Le reste, soit environ 970 francs a été utilisé pour l'achat de biens et services permettant aux agents économiques (ménages, entreprises, administrations, etc.) de se protéger contre d'éventuelles infractions, d'obtenir réparation des préjudices qu'ils sont susceptibles de subir et d'indemniser les victimes d'infractions à la circulation routière.

⁴⁶ Estimée à 60,544 millions d'habitants à la fin 1996 pour la France entière, c'est-à-dire métropole et Dom-Tom (Lévy, 1996).

Tableau 29 : Les dépenses de contrôle des infractions en 1996
(en millions de francs)

	En millions de francs	En %
Total des dépenses publiques brutes	72 411	55,2
• Institutions chargées de l'application de la loi	45 191	34,5
• Justice	13 266	10,1
• Prévention sociale	13 954	10,6
Total des dépenses privées	58 762	44,8
• Dépenses privées de protection	25 383	19,4
• Dépenses privées facultatives d'assurance	21 000	16,0
• Dépenses privées obligatoires d'assurance	12 379	9,4
Total des dépenses de sécurité	131 173	100,0

Source : CESDIP.

Public - Privé : jeu égal ?

Notre nouveau mode d'évaluation fait apparaître un montant de dépenses privées inférieur aux dépenses publiques. Compte tenu de l'imprécision inhérente à ce type de calcul, notamment en ce qui concerne les dépenses de prévention sociale, nous pouvons considérer cependant que dépenses publiques et dépenses privées font à peu près part égale en valeur.

Plus surprenant compte tenu de ce à quoi on pouvait s'attendre, les dépenses publiques auraient eu tendance au cours des années 1990 à croître plus vite que les dépenses privées.

Ces dernières ont augmenté de 5 % sur toute la période. Nous ne pouvons fournir des chiffres sur l'évolution des dépenses de contrôle des infractions mais on obtient une bonne indication en observant l'évolution des dépenses de sécurité (tableau 20) qui, comme on l'a vu, progressent de près de 20 % entre 1992 et 1996 (pour une bonne part du fait des augmentations des dépenses publiques relatives à la justice pénale).

Cette différence de rythme d'augmentation nous semble moins être liée à une volonté quelconque de rééquilibrage entre public et privé qu'aux conditions économiques générales des années 1990.

Pour ce qui concerne les *dépenses privées*, à la suite de la récession du début de la décennie et dans un contexte déflationniste, le chiffre d'affaires de la *sécurité privée* n'augmente que faiblement en valeur, évolution qui semble masquer un accroissement en volume. *Le chiffre d'affaires global de l'assurance* dommage automobile et biens augmente lui plus rapidement que les dépenses publiques, d'environ 25 % entre 1992 et 1996. Mais pour la part des cotisations qui nous intéressent, celles liées aux sinistres résultant d'infractions, l'évolution est ralentie par la tendance à la diminution des vols et des accidents.

La *dépense publique*, elle, a joué son rôle de stabilisateur économique et ne s'est vue réellement freinée que plus tardivement. Les dépenses de contrôle des infractions ont sans doute aussi été un peu favorisées, en raison de la forte demande sociale dont elles font l'objet. Cet effet nous apparaît cependant moins important que l'effet budgétaire global pour expliquer la différence de rythme d'évolution entre les dépenses publiques et privées.

Public - Privé : pertinence du clivage ?

Il nous semble que l'on peut s'interroger sur la signification du clivage entre offre publique et privée de moyens de contrôle des infractions.

Le recours aux biens et services privés est souvent interprété comme une manifestation des carences de l'Etat dans le domaine de la sécurité et conduit parfois à dénoncer une forme de privatisation des fonctions de police et même de justice⁴⁷. Les chiffres que nous fournissons peuvent facilement être utilisés à l'appui de cette thèse, en dépit des évolutions récentes qui ne la corroborent apparemment pas. Le simple fait que la moitié des biens et des prestations soient fournis par le secteur privé suffirait à démontrer que l'Etat lui laisse désormais le champ libre. Nous voudrions encore une fois recommander la prudence dans l'interprétation que l'on peut faire des chiffres proposés ici.

⁴⁷ Sur les différentes lectures de la montée du secteur privé de sécurité, voir Ocqueteau (1990).

La thèse de la privatisation supposerait une substitution parfaite entre les dépenses publiques et privées.

Première observation, *les dépenses d'assurance* représentent plus de la moitié des dépenses privées. Dans l'hypothèse d'une forte croissance des effectifs de police, les dépenses privées diminueraient-elles parallèlement à l'augmentation des dépenses publiques qui s'ensuivrait ?

Le plan "vigipirate" est souvent cité, notamment par les assureurs, comme un des facteurs expliquant la diminution du nombre de vol de voitures ce qui, en abaissant le coût des sinistres, permet de réduire les primes⁴⁸. Néanmoins, si on peut admettre un effet de substitution à la marge, l'effet rencontre vite ses limites dans la mesure où nul ne peut raisonnablement penser qu'il soit possible d'éliminer tout risque par la seule croissance des effectifs des polices. A partir d'un certain point, dépenses publiques et dépenses d'assurance deviennent complémentaires et ce d'autant plus que dans nos pays développés le risque paraît de moins en moins tolérable. Dans une large mesure les prestations d'assurance répondent à un besoin que l'offre publique ne peut satisfaire, quel que soit son niveau. Pour mesurer le "degré de privatisation", il ne faudrait prendre en compte que les dépenses d'assurance substituables, bien évidemment très difficiles à définir et à mesurer.

On peut discuter de la même façon de la substituabilité ou de la complémentarité entre les dépenses publiques et les *dépenses privées de protection*.

Existe-t-il une alternative publique aux équipements de protection (portes blindées, alarmes, vidéosurveillance, etc.) et aux différentes prestations de surveillance ? On peut estimer qu'à la marge un renforcement de la présence policière va éventuellement modérer le besoin de recourir au secteur privé. Une grande partie de ces dépenses ne nous paraissent cependant guère substituables. A vrai dire, demandes de biens et services de protection comme demandes d'assurance dépendent sans doute autant de facteurs subjectifs (sentiment d'insécurité, perception d'une menace) que de l'efficacité réelle des policiers et des gendarmes dans la lutte contre les infractions.

⁴⁸ Sur l'analyse de "l'effet Vigipirate", voir Mucchielli (1997).

Le poids des dépenses privées peut poser certes le problème de l'inégalité d'accès des Français à la sécurité et de ses conséquences sur les politiques publiques de sécurité. Mais il reste que si on admet une complémentarité, au moins jusqu'à un certain point, entre dépenses publiques et privées, s'en tenir à la seule confrontation entre chiffres globaux n'est guère pertinent. Pour juger de la réalité d'une concurrence entre offre publique et privée de sécurité, on ne peut se contenter de ces chiffres. Il est nécessaire d'examiner l'utilisation effective des moyens publics et privés. La simple existence d'une dépense privée faisant jeu égal avec la dépense publique ne nous semble en tout cas pas constituer une démonstration convaincante des insuffisances de l'action de l'Etat en matière de contrôle des infractions. Symétriquement la tendance à l'augmentation de la part des dépenses de police et de justice dans le budget de l'Etat n'est pas non plus une marque de l'efficacité de l'Etat.

La mesure des dépenses de lutte contre les infractions nous paraît constituer une étape indispensable dans l'analyse et la compréhension des politiques de sécurité. Elle permet de suivre les évolutions et d'analyser les modes de dépenses. Il reste d'ailleurs nécessaire de continuer à améliorer les méthodes d'évaluation qui restent trop souvent approximatives.

Cependant, aucune politique publique ne saurait se réduire à son seul coût. Au delà du seul chiffrage global des dépenses, ou des questions sur la substituabilité ou la complémentarité des dépenses publiques et privées, il faudrait s'interroger aussi sur le déploiement des moyens dans l'espace et la manière dont dépenses d'Etat et dépenses décentralisées, qu'elles se traduisent par des moyens publics, associatifs ou privés, participent de l'offre de sécurité.

Il faudrait enfin, en complément de ce que pourraient être ces analyses de la mise en œuvre des politiques de sécurité, examiner les dépenses consenties par nos voisins européens ; dans un premier temps soumettre les chiffres disponibles à un examen approfondi puis procéder à des mises en perspectives comparatives qui pourraient être riches d'enseignement.

BIBLIOGRAPHIE

Bilan d'activité 1996, gendarmerie, ministère de la Défense, 1997.

CEGOS, *Etude d'évaluation de la charge de travail des fonctionnaires des greffes*, Paris, ministère de la Justice, 1993.

Cour des comptes, *L'exécution de la loi de finances pour l'année 1996*, les Editions du Journal Officiel, juillet 1997.

De COURSON (Ch.), LÉONARD (G.), *Les fraudes et les pratiques abusives*, Rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation Française, 1996.

Fédération française des sociétés d'assurance, *L'assurance française en 1996*, juin 1997, 99 pages.

FONTAINE (H.), GOURLET (Y.), *L'infraction dans le procès-verbal d'accident : informations et limites*, in *Infractions routières et risque d'accident. L'évaluation du système réglementaire de prévention*, Actes INRETS, n° 39, juin 1994.

GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.), *Les coûts du crime en France, les dépenses de sécurité. Données pour 1988 à 1991*, Paris, CESDIP, 1993.

KOPP (P.), PALLE (Ch.), *Le coût de la politique publique de la drogue. Essai de mesure des dépenses des administrations d'Etat*, Rapport de recherche, Contrat d'étude avec l'OFDT, 1997.

L'Atlas économique de la sécurité, Editions En toute Sécurité, Paris (annuel).

La douane en quelques chiffres, 1997, ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Bureau de l'information et de la communication, juin 1997.

La gendarmerie en bref, Paris, ministère de la Défense, 1995.

Les notes bleues de Bercy (numéro consacré au projet de loi de finance 1998, tableau 13, p.80), 1997.

LEVY (M.-L.), La population en 1996, *Bulletin mensuel d'informations de l'Institut national des études démographiques*, n° 332, mars 1997.

MONJARDET (D.), *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996, 316 pages.

MUCCHIELLI (L.), Les chiffres de la criminalité en 1995 : un effet "Vigipirate", *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 28, 1997, pp. 155-171.

OCQUETEAU F., L'Etat face au commerce de la sécurité, *L'Année sociologique*, 1990, p. 40.

OCQUETEAU (F.), *Gardiennage, surveillance et sécurité privée*, Paris, CESDIP, 1992.

OCQUETEAU (F.), Assurances et marché de la protection "anti-malveillance", *Risques*, 1993, 16, pp. 77-101.

Projet de loi de finances 1995, Services financiers, *Présentation du budget sous forme de budget de programmes*, 1994.

ROBERT (Ph.), AUBUSSON de CAVARLAY (B.), POTTIER (M.-L.), TOURNIER (P.), *Les Comptes du crime, les délinquances en France et leurs mesures*, Paris, Editions L'Harmattan, 1994.

Sénat, n° 157, *Avis présenté au nom de la commission des affaires sociales pour le projet de loi de finances pour 1996*, par Louis Souvet, Sénateur, 1995.

Sénat, n° 80, t. 5, *Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères et de la défense sur le projet de loi de finances pour 1996*, par Michel Alloncle, Sénateur, 1995.

Sénat, n° 86, t. 3, *Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 1997, Annexe 28, intérieur et décentralisation : sécurité*, Rapporteur spécial : Guy Cabanel, 1996.

Sénat, n° 91, t. 6, *Avis présenté au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 1997, Justice : protection judiciaire de la jeunesse*, par Michel Rufin, Sénateur, 1996.

SERVERIN (E.), LASCOUMES (P.), LAMBERT (Th.), *Transactions et pratiques transactionnelles : sujets et objets des transactions dans les relations conflictuelles de droit privé et de droit public*, Paris, Economica, 1987.

ABRÉVIATIONS

- APSAD : Assemblée plénière des sociétés d'assurances dommages.
- ASE : Aide sociale à l'enfance.
- CDIA : Centre de documentation et d'information de l'assurance.
- CEGOS :
- CHRS : Centre d'hébergement et de réadaptation sociale.
- CLUSIF : Club de la sécurité informatique français.
- CRS :
- DGCCRF : Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.
- DGI : Direction générale des impôts.
- DICCILEC : Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins.
- FFSA : Fédération française des sociétés d'assurance.
- GEMA : Groupement des mutuelles d'assurances.
- ODAS : Observatoire de l'action sociale décentralisée.
- PJJ : Protection judiciaire de la jeunesse.
- RMI : Revenu minimum d'insertion.
- SDF : Sans domicile fixe.
- URSSAF : Union pour le recouvrement des cotisations de la sécurité sociale et d'allocations familiales.

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1a : Répartition de l'activité de la gendarmerie départementale selon les missions	24
Tableau 1b : Répartition de l'activité de la gendarmerie mobile selon les missions	24
Tableau 2 : Effectifs des personnels de la gendarmerie nationale participant à l'exercice de la police judiciaire et taux de participation à la prévention et à la répression.....	27
Tableau 3 : Dépenses liées à l'activité de police judiciaire de la gendarmerie	29
Tableau 4a : Effectifs de la police nationale (hors police auxiliaire) au 1 ^{er} janvier de l'année.....	34
Tableau 4b : Effectif des policiers auxiliaires (au 1 ^{er} janvier de l'année).....	35
Tableau 5 : Effectifs de la police nationale se consacrant à la prévention et à la répression des infractions	37
Tableau 6 : Dépenses liées à la prévention et à la répression des infractions par la police nationale	38
Tableau 7 : Dépenses liées à l'activité pénale des tribunaux	45
Tableau 8 : Dépenses de l'administration pénitentiaire.....	46
Tableau 9 : Effectifs pris en charge au 31 décembre 1994	47
Tableau 10 : Dépenses pénales de la PJJ	48
Tableau 11 : Dépenses du ministère de la Justice en matière pénale.....	49
Tableau 12 : Dépenses de prévention sociale	54
Tableau 13 : Récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville.....	56
Tableau 14 : Montant des amendes forfaitaires de la police de la circulation	59
Tableau 15 : Recouvrement sur titres à recouvrer des autres amendes et condamnations pécuniaires	64
Tableau 16 : Encaissement au comptant des autres amendes et condamnations	

pécuniaires.....	62
Tableau 17 : Recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires.....	63
Tableau 18 : Rapport des amendes et du travail pénitentiaire	65
Tableau 19 : Les dépenses publiques de sécurité 1988-1996 à périmètre constant.....	67
Tableau 20 : Accroissement des dépenses en pourcentage.....	68
Tableau 21 : Les dépenses publiques de sécurité par rapport au budget général de l'Etat (dépenses constatées)	69
Tableau 22 : Les dépenses publiques de contrôle des infractions en 1996.....	72
Tableau 23 : Dépenses privées de protection (contre la délinquance).....	78
Tableau 24 : Cotisations automobiles selon le type de garantie	81
Tableau 25 : Cotisations dommages aux biens pour l'ensemble des garanties et pour la garantie vol.....	82
Tableau 26 : Cotisations de responsabilité civile à prendre en compte	83
Tableau 27 : Dépenses facultatives et obligations d'assurance	84
Tableau 28 : Dépenses privées de sécurité.....	86
Tableau 29 : Les dépenses de contrôle des infractions en 1996	88

*_*_*

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Du budget global de la gendarmerie et de la police nationale au budget de contrôle des infractions.....	22
--	----

COLLECTION

"ETUDES & DONNÉES PÉNALES"

- 1 - ROBERT (Ph.), *Vagabondage et mendicité, schéma de base*, Paris, SEPC, 1968, épuisé.
- 2 - ROBERT (Ph.), SAUDINOS (D.), *La médecine légale en France*, Paris, SEPC, 1968, épuisé.
- 3 - ROBERT (Ph.), *La réforme de la justice criminelle*, Paris, SEPC, 1969, épuisé.
- 4 - ROBERT (Ph.), *L'emprisonnement dans le système français de justice pénale*, Paris, SEPC, 1972, épuisé.
- 5 - ROBERT (Ph.), *Recherche criminologique et réforme du code pénal*, Note n° 1, Paris, SEPC, 1972, épuisé.
- 6 - ROBERT (Ph.), GABET-SABATIER (C.), *Le statut des jeunes adultes délinquants*, Paris, SEPC, 1972, épuisé.
- 7 - ROBERT (Ph.), FAUGERON (C.), KELLENS (G.), *Les attitudes des juges à propos des prises de décision*, (pré-recherche exploratoire), Paris, SEPC, 1972, épuisé.
- 8 - ROBERT (Ph.), *L'avenir en milieu ouvert*, Paris, SEPC, 1972, épuisé.
- 9 - FAUGERON (C.), *Recherche criminologique et casier judiciaire*, Paris, SEPC, 1973, épuisé.
- 10 - LASCOUMES (P.), *Langage et justice*, Paris, SEPC, 1973, épuisé.
- 11 - FAUGERON (C.), *Note sur la diversification des sentences*, Paris, SEPC, 1973, épuisé.
- 12 - ROBERT (Ph.), *Note de politique criminelle*, Paris, SEPC, 1973, épuisé.
- 13 - LAMBERT (Th.), AUBUSSON de CAVARLAY (B.), ROBERT (Ph.), *La justice pénale et sa "clientèle", quelques données statistiques succinctes*, Paris, SEPC, 1974, épuisé.
- 14 - ROBERT (Ph.), LASCOUMES (P.), *La crise de la justice pénale et sa réforme*, Paris, SEPC, 1974, épuisé.
- 15 - AUBUSSON de CAVARLAY (B.), *La prévision de l'évolution des condamnations à partir des différences géographiques*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.
- 16 - GODEFROY (Th.), *Le coût du crime en France*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.
- 17 - GODEFROY (Th.), *Alcoolisme et coût du crime*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.
- 18 - WEINBERGER (J.-C.), *La perception de la gravité relative à des infractions dans la population française*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.

- 19 - FAUGERON (C.), *L'image de la justice pénale dans la société*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.
- 20 - ROBERT (Ph.), MOREAU (G.), *La presse française et la justice pénale*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.
- 21 - FAUGERON (C.), *Les femmes, les infractions, la justice pénale : une analyse d'attitudes*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.
- 22 - LASCOUMES (P.), MOREAU (G.), *L'image de la justice pénale dans la presse*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.
- 23 - GODEFROY (Th.), *Une analyse programmatique du système de justice pénale dans un arrondissement judiciaire*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.
- 24 - AUBUSSON de CAVARLAY (B.), LAMBERT (Th.), *Condamnations, âges et catégories socio-professionnelles, analyse et prévision*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.
- 25 - WEINBERGER (J.-C.), *La perception de la gravité des infractions. Une étude des divergences dans la population française*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.
- 26 - HURE (M.-S.), AUBUSSON de CAVARLAY (B.), *Evolution des condamnations par nationalités et par professions*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.
- 27 - GODEFROY (Th.), *Le coût du crime en France en 1972 et 1973*, Paris, SEPC, 1976, épuisé.
- 28 - WEINBERGER (J.-C.), *La perception de la gravité des infractions. Une étude du consensus dans la population française*, Paris, SEPC, 1976, épuisé.
- 29 - LAMBERT (Th.), *Sélection et orientation des affaires pénales*, Paris, SEPC, 1977, épuisé.
- 30 - GODEFROY (Th.), *Le coût du crime en France en 1974 et 1975*, Paris, SEPC, 1977, épuisé.
- 31 - LAFFARGUE (B.), *L'image de la justice criminelle dans la société. Le système pénal vu par ses "clients"*, Paris, SEPC, 1977, épuisé.
- 32 - ROBERT (Ph.), *Mémoire présenté à la Commission de révision du code pénal* (document réservé), Paris, SEPC, 1977, épuisé.
- 33 - ROBERT (Ph.), *Mémoire sur l'état de la justice pénale* (document destiné et réservé au Comité national de prévention), Paris, SEPC, 1978, épuisé.
- 34 - ROBERT (Ph.), *Les tendances lourdes du système pénal* (document destiné et réservé à la Commission de pré-planification Justice-VIIIe Plan), Paris, SEPC, 1978, épuisé.
- 35 - AUBUSSON de CAVARLAY (B.), *Note sur les condamnations par défaut*, Paris, SEPC, 1979, non publié.
- 36 - GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.), *Le coût du crime en France en 1976-1977*, Paris, SEPC, 1980, épuisé.
- 37 - LAFFARGUE (B.), *La détention provisoire et le contrôle judiciaire au cours de ces dix dernières années*, Paris, SEPC, 1980, non publié.

- 38 - LASCOUMES (P.), MOREAU-CAPDEVIELLE (G.), *Délinquance d'affaires et justice pénale*, Paris, SEPC, 1980, épuisé.
- 39 - GODEFROY (Th.), HURE (M.S.), LAFFARGUE (B.), *Statistiques sur les morts violentes*, Paris, SEPC, 1981, épuisé.
- 40 - GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.), *Le droit de grâce et la justice pénale*, Paris, SEPC, 1981.
- 41 - FAUGERON (C.), *Femmes victimes, femmes délinquantes. Etat des données*, Paris, SEPC, 1981.
- 42 - LEVY (R.), ZAUBERMAN (R.), *La pratique du sursis en France depuis 1960. Données juridiques et approche statistique*, Paris, SEPC, 1982, épuisé.
- 43 - GORTAIS (J.), PEREZ-DIAZ (C.), *Stupéfiants et justice pénale ; enquête pour l'année 1981*, Paris, SEPC, 1983.
- 44 - GORTAIS (J.), *La médecine légale en France*, Paris, SEPC, 1983.
- 45 - LOMBARD (F.), *Les systèmes d'indemnisation des victimes d'actes de violence*, Paris, SEPC, 1983.
- 46 - TOURNIER (P.), *La population carcérale. Dimension, structure et mouvements*, Paris, CESDIP, 1984, épuisé.
- 47 - GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.), *Les coûts du crime en France. Données 1980, 1981 et 1982*, Paris, CESDIP, 1984.
- 48 - LEVY (R.), *Du flagrant délit à la comparution immédiate : la procédure d'urgence d'après les statistiques judiciaires (1977-1984)*, Paris, CESDIP, 1985.
- 49 - TOURNIER (P.), LECONTE (B.), MEURS (D.), *L'érosion des peines : analyse de la cohorte des condamnés à une peine de trois ans et plus, libérés en 1982*, Paris, CESDIP, 1985.
- 50 - BARRE (M.D.), TOURNIER (P.), Coll. LECONTE (B.), *Le travail d'intérêt général. Analyse statistique des pratiques*, Paris, CESDIP, 1986, épuisé.
- 51 - LEVY (R.), PEREZ-DIAZ (C.), ROBERT (Ph.), ZAUBERMAN (R.), *Profils sociaux de victimes d'infractions ; premiers résultats d'une enquête nationale*, Paris, CESDIP, 1986, épuisé.
- 52 - HERTRICH (V.), FAUGERON (C.), *Les élèves-surveillants de 1969 à 1985, données statistiques*, Paris, CESDIP, 1987.
- 53 - GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.), *Justice pénale et contentieux du travail*, Paris, CESDIP, 1987.
- 54 - OCQUETEAU (F.), PEREZ-DIAZ (C.), *L'évolution des attitudes des Français sur la justice pénale (rapport intérimaire)*, Paris, CESDIP, 1988.
- 55 - BARRE (M.D.), *Fréquence du recours à des peines privatives de liberté dans les pays du Conseil de l'Europe*, Paris, CESDIP, 1988, épuisé.
- 56 - TOURNIER (P.), *Réflexion méthodologique sur l'évaluation de la récidive*, Paris, CESDIP, 1988, épuisé.

- 57 - FAUGERON (C.), LE BOULAIRE (J.-M.), *La création du service social des prisons et l'évolution de la réforme pénitentiaire en France de 1945 à 1958*, Paris, CESDIP, 1988.
- 58 - CHEVALIER (G.), *Consensus et clientèles : les politiques socio-préventives locales en 1985 et 1986*, Paris, CESDIP, 1989.
- 59 - GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.), *Les coûts du crime en France. Données 1984, 1985, 1986, 1987*, Paris, CESDIP, 1989.
- 60 - SEYLER (M.), *L'isolement en prison. L'un et le multiple*, Paris, CESDIP, 1990.
- 61 - FAUGERON (C.), LE BOULAIRE (J.M.), *Prisons et peines de prison : éléments de construction d'une théorie*, Paris, CESDIP, 1991.
- 62 - TOURNIER (P.), *La détention des mineurs : observation suivie d'une cohorte d'entrants*, Paris, CESDIP, 1991, épuisé.
- 63 - MACIOSZEK (J.), TOURNIER (P.), *Base de données « SEPT », représentations graphiques*, Paris, CESDIP, 1991, épuisé.
- 64 - TOURNIER (P.), *Démographie des prisons françaises ; toujours plus ?*, Paris, CESDIP, 1992, épuisé.
- 65 - FAUGERON (C.), LE BOULAIRE (J.-M.), *Quelques remarques à propos de la récidive*, Paris, CESDIP, 1992.
- 66 - GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.), *Les coûts du crime en France, les dépenses de sécurité. Données pour 1988 à 1991*, Paris, CESDIP, 1993.
- 67 - TOURNIER (P.), *Jeunes en prison. Données statistiques sur la détention des moins de 21 ans, en France métropolitaine*, Paris, CESDIP, 1993, épuisé.
- 68 - LOMBARD (F.), GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.), *Les « coûts du crime », prévention et répression, une approche locale*, Paris, CESDIP, 1993.
- 69 - KENSEY (A.), TOURNIER (P.), *Libération sans retour ? Devenir judiciaire d'une cohorte de sortants de prisons condamnés à une peine à temps de 3 ans ou plus*, Paris, CESDIP, 1994.
- 70 - BARRE (M.D.), coll. FROMENT (B.), AUBUSSON de CAVARLAY (B.), *Toxicomanie et délinquance, du bon usage de l'usager de produit illicite*, Paris, CESDIP, 1994.
- 71 - GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.), *Les coûts du crime en France. Estimation monétaire des criminalités données pour 1988 à 1991*, Paris, CESDIP, 1995.
- 72 - AUBUSSON de CAVARLAY (B.), HURE (M.-S.), avec la collaboration de AILLET (V.), BARRE (M.D.), *Arrestations, classements, défèrements, jugements, suivi d'une cohorte d'affaires pénales de la police à la justice*, Guyancourt, CESDIP, 1995.
- 73 - ALLAIN (E.), *Le référé-liberté, genèse et mise en œuvre de la loi du 24 août 1993*, Guyancourt, CESDIP, 1996.
- 74 - SECONDI-NIX (M.), *Lutte contre le racisme et justice pénale. Rôle des associations*, Guyancourt, CESDIP, 1996.
- 75 - MARY (F.-L.), *Femmes, délinquances et contrôle pénal, Analyse socio-démographique des statistiques administratives françaises*, Guyancourt, CESDIP, 1996.

76 - TOURNIER (P.), MARY (F.-L.), PORTAS (C.), *Au delà de la libération. Observation suivie d'une cohorte d'entrants en prison*, Guyancourt, CESDIP, 1997.

77 - SIMMAT-DURAND (L.), *L'usage de stupéfiants entre répression et soins : la mise en œuvre de la loi de 1970*, Guyancourt, CESDIP, 1998.

78 - PALLE (Ch.), GODEFROY (Th.), *Les dépenses de sécurité 1992-1996*, Guyancourt, CESDIP, 1998.

ISBN : 2-907370-41-3