

QUESTIONS PENALES

LES DEPENSES DE SECURITE - EVOLUTION 1981 - 1991

Le CESDIP étudie depuis le début des années 1970 les coûts liés à la délinquance dans la société française, les *Coûts du crime*. Deux aspects sont à prendre en compte :

- l'ampleur des diverses infractions estimées en terme monétaire,
- les dépenses engagées pour le contrôle des délinquances.

Les données sont régulièrement réactualisées. Nous présentons les derniers résultats concernant les dépenses de sécurité en 1991 et analysons l'évolution de ces coûts au cours de la période 1981-1991.

Les dépenses de sécurité que nous évaluons ici ne concernent qu'un risque spécifique : la délinquance, c'est-à-dire les actes susceptibles d'être condamnés pénalement.

LA SECURITE, UN BIEN COLLECTIF ET UN SERVICE MARCHAND

Les dépenses de sécurité face à la criminalité relèvent de trois types d'action : prévenir et réprimer la commission d'actes délinquants, se protéger du risque d'être victime et être indemnisé en cas de sinistre.

Si l'Etat conserve le monopole de la répression, il partage ses compétences de prévention avec les collectivités locales, du fait de la décentralisation, et avec des entreprises privées qui proposent des moyens et services de protection. Selon l'analyse des économistes, la sécurité est à la fois un bien collectif financé par les pouvoirs publics (répression et prévention) et un bien privé acheté sur le marché par des particuliers (protection et assurances). Ce sont ces doubles dépenses, sur le budget public et celui des entreprises et ménages que nous avons évaluées.

Les dépenses publiques sont engagées essentiellement par la collectivité pour prévenir ou réprimer des activités délinquantes.

Parmi ces dépenses engagées par les pouvoirs publics, on distingue celles concernant les fonctions de police (police nationale, gendarmerie nationale, polices municipales...), la justice (cours et tribunaux, administration pénitentiaire, la prévention à la charge de la justice...) et enfin les autres dépenses de prévention. Encore doit-on soustraire de ces

dépenses certaines recettes provenant des amendes et du travail pénitentiaire.

Pour évaluer ce budget de sécurité, nous sommes confrontés en permanence à deux difficultés :

- L'activité de la plupart des institutions participant au contrôle de la délinquance ne se restreint pas au seul domaine pénal. Leurs dépenses doivent être affectées de quotas permettant de ne retenir que le coût de leurs actions visant la sécurité.

- La mesure des actions de prévention est très difficile à évaluer. En effet, d'une part, des institutions associent des activités de répression et prévention ; la distinction entre répression directe des infractions et prévention est alors souvent difficile à délimiter, en particulier d'un point de vue comptable. D'autre part, certaines institutions ont vocation à gérer différents problèmes sociaux qui ne se limitent pas à la seule délinquance. Leur contribution à la prévention spécifique est donc délicate à cerner puisque ce n'est pour elles qu'une finalité parmi d'autres. De plus, les politiques dans ce domaine ont fortement évolué au cours de ces dernières années. D'actions ciblées, on est passé à des programmes prenant en charge l'ensemble des problèmes sociaux et visant à restructurer le tissu social dans certains secteurs urbains. La pluralité et l'intrication des diverses actions mises en oeuvre dans le cadre de ces programmes, rendent d'autant plus difficile la distinction entre les fonds affectés à une prévention spécifique de la délinquance et ceux destinés plus globalement à des politiques sociales. La dispersion des compétences, en la matière, entre l'Etat et les diverses collectivités locales, implique une ventilation budgétaire souvent difficile à réaliser, d'autant que l'engagement des dépenses et leur financement ne relèvent pas toujours des mêmes autorités. A nouveau, nous devons utiliser des quotas pour imputer les différents types de dépenses et leur financement.

Les dépenses privées sont celles engagées par les entreprises et les ménages pour prévenir des actes délinquants ou réparer leur conséquences.

On distingue les dépenses de protection afin d'éviter d'être victime (comme le recours au gardiennage ou à des systèmes de protection) de celles d'assurances

dont le but est d'être indemnisé du préjudice subi à la suite d'une infraction. En fait, cette distinction n'est pas aussi tranchée qu'elle peut le paraître d'un point de vue comptable. Les assurances n'interviennent pas seulement après la survenance d'un sinistre, mais jouent un rôle important en imposant la mise en place de dispositifs de sécurité aux entreprises et aux particuliers.⁽¹⁾

EVALUATIONS ET EVOLUTIONS

Les dépenses de sécurité se sont élevées à 88 milliards de francs en 1991 contre à peine 60 milliards dix ans auparavant et 75 milliards en 1987 (en francs constants 1991), dont 20,6 milliards pour la prévention, 20,6 pour la répression, 16,8 milliards pour la protection et 25 milliards pour l'indemnisation.

Les dépenses engagées par la collectivité (41 milliards) sont maintenant inférieures (47%) à celles relevant du marché privé (protection et assurances) dont la progression est constante depuis plusieurs années. Sans doute les dépenses de protection étaient-elles sous-évaluées en début de période, mais cela ne remet pas en cause l'inversion du poids respectif entre dépenses publiques et privées intervenue au milieu des années 1980.

Les dépenses publiques représentent, en 1991, 3,2% du budget de l'Etat réparties de façon égale entre prévention et répression. Le coût de l'activité des polices atteint 20 milliards de francs (police nationale plus de 12 milliards, gendarmerie 6 et polices municipales 1,5). Les dépenses du ministère de la Justice sont de l'ordre de la moitié : 10 milliards dont 5,4 pour l'administration pénitentiaire et 3,7 pour les tribunaux.

Enfin, les dépenses de prévention sociale visant entre autre à une prévention de la délinquance, dépassent maintenant 11 milliards : les sommes engagées dans les politiques centrées sur les questions urbaines dites "politique de la ville" ont doublé entre 1990 et 1992.

En conservant pour 1991, les modes d'estimation antérieurs, l'augmentation des dépenses publiques a été, en francs constants, de 25% entre 1981 et 1991 avec une croissance des dépenses de répression (+30%) de moitié plus rapide que celles de prévention (+20%).⁽²⁾

La croissance des dépenses de répression dans les dépenses de l'Etat est imputable, en premier lieu, au programme "13000" de nouvelles prisons de la fin des années 1980. Entre 1987 et 1989, les dépenses pénitentiaires augmentent de 57% avant de se stabiliser en 1990 puis de baisser en 1991 (les coûts de cette administration pèsent pour 13% dans l'ensemble des dépenses publiques après avoir atteint 16% en 1989). Il faut souligner aussi l'évolution des dépenses de la gendarmerie : elles augmentent, sur dix ans, de 27% en matière de répression contre seulement 12% en matière de prévention. Cette évolution des affectations budgétaires reflète une redistribution pour ces services des moyens en faveur des actions de répression.

(1) Ocqueteau F. : *Gardiennage, Surveillance et sécurité privée*, Paris, CESDIP, 1992.

(2) Les quotas d'évaluation des tâches de répression et de prévention de la police ont été revus pour 1991.

Les dépenses privées de protection s'élèvent à près de 4 milliards de francs. Les dépenses d'assurances, 25 milliards en tout, occupent un peu plus de la moitié, mais leur poids dans l'ensemble diminue régulièrement depuis dix ans (elles représentaient les deux-tiers des dépenses privées en 1981). Celles contre le vol, environ 7 milliards, sont imputables dans leur globalité à des dépenses de protection. Pour les primes d'assurances de la branche automobile, seule doit être prise en compte la part des primes protégeant les possesseurs d'automobiles contre les dommages subis à la suite d'infractions pénales (vois ou accidents entraînant la mise en cause de la responsabilité d'un conducteur). L'estimation est faite sur la base du quart du montant des primes.

L'achat de moyens et services de protection, 17 milliards de francs, est en développement rapide malgré un certain ralentissement durant l'année 1991. Les entreprises de surveillance, un peu plus de 9 milliards, occupent encore la première place mais ont connu récemment une croissance moins forte que les divers systèmes de protection, 7,5 milliards dont près de 2 milliards pour la seule sécurité informatique. Mais, pendant longtemps, ces estimations ont été difficiles à rassembler et vraisemblablement sous-évaluées. Ces dernières années, les organismes professionnels font des efforts importants pour évaluer l'activité et les chiffres d'affaires de ce secteur.

Les estimations des coûts de la sécurité soulignent la part respective des dépenses engagées par les pouvoirs publics, Etat et collectivités locales, (41 milliards de francs) et celle qui relève du secteur marchand (47 milliards de francs). L'évolution, sur dix ans, s'est clairement faite aux bénéfices de la seconde et, singulièrement, des dépenses de protection.

En ce qui concerne les dépenses publiques, on voit s'accroître sensiblement le poids de la répression dans le budget de l'Etat. Cela tient aux lourds investissements du ministère de la Justice dans la construction et l'aménagement des prisons à la fin des années 1980. Mais, on discerne aussi, tout au long de la période, une redistribution des effectifs et des moyens des polices (en particulier de la gendarmerie) affectés à des activités de répression.

Parallèlement, suite à la décentralisation, se mettent en place et se développent des dispositifs de prévention de la délinquance au niveau local. Le montant d'ensemble des sommes affectées à ce type d'action reste difficile à évaluer. Cette analyse des dépenses de sécurité indique, cependant, une redistribution des compétences entre Etat et collectivités locales, le premier recentrant son action sur des activités de répression, les secondes développant les actions de prévention quelles que soient les sources de financement.

Thierry GODEFROY
Bernard LAFFARGUE

Pour en savoir plus, on pourra se reporter à :

Godefroy Th. et Laffargue B. : *Les coûts du crime en France, les dépenses de sécurité*, Paris, CESDIP, sp.

Godefroy Th. et Laffargue B. : *Les coûts du crime en France, l'estimation monétaire des délinquances*, Paris, CESDIP, sp.

Tableau 1 : Dépenses de sécurité

En millions de francs				
Valeurs en francs constants (base 1991)	1981	1984	1987	(*) 1991
Dépenses publiques	33 119	35 472	36 748	41 424
dont prévention	19 613	21 171	21 548	20 610
répression	13 506	14 301	15 200	20 612
Dépenses privées	28 622	32 973	38 244	46 850
dont protection	6 097	7 097	8 378	16 850
assurances	18 998	21 590	24 216	e25 000
TOTAL	61 741	68 445	74 992	88 274

Source : CESDIP
 e : chiffre provisoire
 (*) : rupture statistique, les quotas d'imputation des dépenses publiques (principalement police) ont été modifiés.

Tableau 2 : Dépenses publiques de sécurité

En millions de francs				
Valeurs en francs constants (base 1991)	1981	1991		
		Prévention	Répression	Ensemble
Les polices	16 680	8 897	11 081	19 978
11 Gendarmerie	5 109	2 712	3 407	6 119
12 Police nationale (1)	11 571	4 685	7 674	12 359
13 Police municipale	nd	1 500		1 500
Justice	7 283	594	9 531	* 10 327
21 Juridictions	3 012		3 757	3 757
22 Protection des mineurs (1)	1 197	594	416	1 010
23 Administration pénitentiaire	3 074		5 358	5 358
Prévention sociale	9 156	11 119		11 119
Total	33 119	20 610	20 612	41 424
Amendes et travail pénitentiaire (2)	- 1 454		- 4 399	- 4 399
Total	31 665	20 610	16 213	37 025

Source : CESDIP
 (1) quotas d'imputation ayant changé en 1991.
 (2) non significatif en 1981, suite à l'amnistie.
 * dont 202 millions pour l'indemnisation des victimes.

Tableau 3 : Dépenses privées de sécurité

En millions de francs			
Valeurs en francs constants (base 1991)	1981	1991	1991/1981 en %
Dépenses de protection	6 097	16 850	176,4
dont Entreprises de surveillance	3 452	9 300	169,4
Systèmes de protection	2 645	7 550	185,4
Dépenses d'indemnisation (primes d'assurances)	18 998	●25 000	31,6
dont Vol	3 006	● 7 000	132,9
Automobile	15 992	●18 000	12,5
Dépenses d'avocats	3 527	5 000	41,8
Total	28 622	46 850	63,7
Source : CESDIP ● : chiffre provisoire			

VIENT DE PARAÎTRE

FAUGERON (C.), Les surveillants de prison entre la méconnaissance et la reconnaissance, *Droit et Société*, 1992, 22, pp. 499-502.

ROBERT (Ph.), Criminalisation and instrumentalisation, *IAHCCJ Bulletin*, 17, hiver 92-93, 6-14.

ROBERT (Ph.), La création de la loi pénale, in coll. *Problèmes actuels de la science criminelle*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Faculté de droit et de science politique, VI, 1993.

ROBERT (Ph.), TOURNIER (P.), La détention provisoire, *Revue de la gendarmerie nationale*, 169, 1993.

SOUBIRAN-PAILLET (F.), Comportements des autorités répressives à l'égard des corps professionnels de 1791 à 1830, *Déviance et Société*, mars 1993, XVII, 1, 1-17.

TOURNIER (P.), La récidive et sa mesure : production de l'information, interprétation des résultats... et diffusion des connaissances, in Martin Killias (Ed.), *Rückfall und Bewährung - Récidive et réhabilitation*, Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie- Groupe suisse de travail de criminologie, Reihe Kriminologie- Collection Criminologie, vol.10, chur, Verlag Rüegger, 1993, 35-45.

TOURNIER (P.), *Les étrangers dans les statistiques pénitentiaires : le cas français et aperçu européen*, Congrès du groupe suisse de travail de criminologie sur "étranger, criminalité et système pénal", Interlaken, 1993.

A PARAÎTRE : FAUGERON (C.), LE BOULAIRE (J.M.), Quelques remarques à propos de la récidive, *Revue Suisse de Criminologie*, 1993.

Directeur de la publication : René LEVY
 Coordination : Edwin MATUTANO
 Diffusion : Ghislaine CAPDEVIELLE, Bessie LECONTE,
 Claudine CHARPENTIER
 Maquette : Gil LE PROVOST
 (Tél : 44.77.78.42)

Imprimerie : Ministère de la Justice
 Dépôt légal : 2ème trimestre 1993
 Reproduction autorisée moyennant
 l'indication de la source et l'envoi
 d'un justificatif.