

## QUESTIONS PÉNALES

# LES DÉPENSES DE SÉCURITÉ EN 1996

### *Une nouvelle méthode d'évaluation*

*Christophe PALLE, est économiste ; collaborateur du CESDIP, il a revisité les travaux sur le coût du crime.  
Thierry GODEFROY, ingénieur au CESDIP, suit ces questions depuis plusieurs années.*

Les dépenses de sécurité dédiées au contrôle des infractions poursuivent plusieurs objectifs : diminuer la fréquence des infractions, en réduire la gravité, être indemnisé en cas de sinistre et 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. Nous excluons par conséquent de notre champ celles 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 de financement d'un bien collectif ou sur fonds privés, sous forme d'achat de biens et services par des particuliers qu'ils soient facultatifs ou obligatoires.

On distinguera donc successivement, les dépenses publiques et les dépenses privées.

#### Nouvelle méthode d'évaluation et démarche

Le CESDIP suit depuis de nombreuses années les dépenses de sécurité. Dans cet exercice, nous sommes confrontés à deux exigences contradictoires. D'une part, comparer, 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. Nous avons pris le parti de privilégier cette fois-ci le second terme, de revisiter les modes d'évaluation, ce qui conduit à des résultats qui le plus souvent ne sont pas comparables avec les précédents.

Les chiffres que nous présentons ici conservent un caractère évaluatif. 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. Nous sommes souvent obligés de simplifier ici notre propos et de présenter parfois de façon non nuancée les paramètres retenus (les quotas d'activités en particulier). La justification des choix et l'exposé des modes d'évaluation qui seraient nécessaires ne peuvent trouver place ici. Le lecteur pourra se reporter au rapport complet.

#### Les dépenses publiques

Ce sont des dépenses à la charge de l'Etat et des collectivités locales pour le contrôle des infractions à la loi. Elles sont relatives à des actions de prévention ou de répression. Elles englobent les coûts :

- ◆ des activités des organismes chargés de faire appliquer la loi (les différents services de police et les autres administrations participant au contrôle d'infractions),
- ◆ des activités de jugement des infractions et d'exécution des peines prononcées (qui relèvent du ministère de la Justice, au titre des services judiciaires, de l'administration pénitentiaire ou de la protection judiciaire de la jeunesse),
- ◆ de certaines actions de prévention sociale à la charge des départements et de l'Etat.

Nous sommes confrontés à deux difficultés :

- ◆ La première est inhérente à la détermination d'un budget transversal qui recoupe celui de plusieurs administrations. Aucune des administrations prises en compte ne se consacre entièrement au contrôle des infractions. Il faut dès lors déterminer pour chacune d'entre elles un quota de participation à ce type d'activité, ce qui pose les problèmes de délimitation de frontière et introduit des marges d'incertitude importantes.
- ◆ La deuxième tient aux problèmes des dépenses relatives à une prévention spécifique des infractions. La prévention "sociale" de la délinquance relève d'institutions qui gèrent différents problèmes sociaux qui ne se limitent pas aux seules infractions. Déterminer la part des dépenses de ces institutions susceptible d'avoir un impact spécifique sur la délinquance s'avère délicat. L'imbrication des différents problèmes sociaux a d'ailleurs conduit à globaliser la prévention. En définitive, la prise en compte d'une partie de ces dépenses repose sur l'idée que la prévention de la délinquance est une des justifications de la dépense, un des objectifs poursuivis. La part de la dépense intégrée dans notre calcul est l'expression du poids accordé à cet objectif.

#### Dépenses relevant de l'application de la loi

- Police et gendarmerie nationale :

La définition de notre champ nous conduit à englober la majeure partie de l'activité de la police et de la gendarmerie nationale y compris les forces de maintien de l'ordre (compagnie républicaine

de sécurité, gendarmerie mobile) qui semblent être utilisées de façon croissante comme renfort aux corps territoriaux (gendarmerie départementale, sécurité publique de la police nationale) pour des missions de sécurisation. Seules sont exclues les activités sans lien avec le contrôle des infractions comme les missions militaires de la gendarmerie, les activités de secours, les activités purement administratives (permis de conduire...) et les activités de certaines formations spécialisées qui sont peu ou trop indirectement liées aux tâches de contrôle des infractions (par exemple, garde républicaine, R.G., D.S.T.). Il aurait été souhaitable d'imputer les coûts des organismes communs (état-major, formation) proportionnellement aux activités prises en compte. Les informations dont nous disposons ne nous l'ont pas permis.

Nous nous sommes efforcés d'adopter un mode de calcul homogène pour la police et la gendarmerie sur la base du coût moyen budgétaire de chacune de ces forces (budget global de la police ou de la gendarmerie rapporté aux effectifs respectifs de titulaires).

Au total, sur un budget global police et gendarmerie d'environ 49 milliards de francs en 1996 nous avons extrait une dépense de contrôle des infractions de **37 milliards de francs**. A cette somme correspond un effectif de titulaires de la police et de la gendarmerie de 156 000 personnes participant directement ou indirectement au contrôle des infractions, auxquels il faut rajouter environ 16 000 appelés exerçant des fonctions de policiers ou gendarmes auxiliaires.

#### - Institutions exerçant des fonctions proches de celles de la police et de la gendarmerie :

On compte ici quelque 12 000 policiers municipaux et 9 000 douaniers en tenue dont 8 000 au moins se consacrent entièrement aux tâches liées au contrôle des infractions. Ils exercent des fonctions très proches de celles des policiers ou des gendarmes. Chacun de ces deux groupes coûte environ **2 milliards de francs**.

#### - Autres institutions :

Il s'agit ici d'administrations chargées du contrôle de certaines infractions (administration des impôts, inspection du travail..., ou d'autres encore comme la COB ou le CSA qui pourraient aussi être pris en compte). La mesure de la contribution de ces institutions à l'action pénale est difficile à évaluer.

Nous avons retenu dans l'évaluation, en raison de la disponibilité des données notamment : 14 000 fonctionnaires de la direction générale des impôts, 2 400 agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, 1 200 agents de l'inspection du travail et environ 2 500 agents chargés du contrôle de diverses fraudes (redevance audiovisuelle, URSSAF, CAF).

Ce sont donc quelque 20 000 agents participant également au contrôle des infractions. La dépense correspondante peut être estimée à **4,3 milliards de francs** en 1996.

Le coût de l'ensemble des services chargés de faire appliquer la loi atteint donc au total environ **45 milliards de francs** en 1996 pour un effectif de 196 000 agents titulaires et 16 000 appelés.

### Dépenses relatives à l'activité judiciaire et à l'exécution des peines

#### - L'activité des tribunaux :

Sur le plan budgétaire, les activités des juridictions civiles et pénales ne sont souvent pas dissociées. Dans la pratique, les mêmes locaux et les mêmes moyens de fonctionnement seront utilisés par les deux types d'activité. Magistrats et fonctionnaires de justice

peuvent également se consacrer alternativement aux deux domaines. D'après les études disponibles, la part du pénal serait un peu supérieure à 50 % ; elle sert de clef de répartition des budgets communs. La dépense relative aux activités pénales des tribunaux s'élève à **5,2 milliards** en 1996, pour un effectif estimé (en équivalent temps plein) d'environ 3 300 magistrats et 10 650 fonctionnaires de justice.

#### - Les dépenses d'incarcération :

Ces dépenses qui relèvent du budget de l'administration pénitentiaire sont prises en compte dans leur totalité. Elles sont de **6,7 milliards** en 1996 ; 24 100 emplois sont inscrits au budget de cette administration pour 1996.

#### - La protection judiciaire de la jeunesse :

Les dépenses des services de la protection judiciaire de la jeunesse concernent les mineurs délinquants et les mineurs en danger, ces deux catégories pouvant être prises en charge par le secteur public ou le secteur habilité associatif. Il est assez difficile de distinguer ici les dépenses liées aux infractions pénales de celles afférentes à la seule protection des mineurs en danger. Nos hypothèses nous conduisent à intégrer dans notre calcul les deux tiers des dépenses du secteur public et un peu moins de la moitié des dépenses du secteur habilité. La dépense s'élève à **1,3 milliard**. Les effectifs concernés sont ici plus difficiles à déterminer. Ils se situent sans doute entre 3 et 4 000 personnes.

En 1996, les dépenses de l'ensemble du ministère de la Justice ont été de 21 milliards. Sur ce montant la part des dépenses de contrôle des infractions atteint, **13 milliards de francs**. Ces activités emploient 41 500 personnes.

### Dépenses de prévention sociale de la délinquance

Les tentatives d'évaluation sont ici hasardeuses : difficultés, déjà soulignées, de la mesure de dépenses relatives à des actions spécifiques de prévention, foisonnement des acteurs. Avec la décentralisation il est devenu de plus en plus difficile de suivre l'activité de tous les intervenants dans le champ. Nous nous limitons à trois catégories de dépenses : les dépenses d'aide sociale à l'enfance de la compétence des départements, certaines dépenses d'aide sociale assurées par l'Etat (centres d'hébergement et de réadaptation sociale et aide sociale aux personnes sans domicile) et les dépenses inscrites dans le cadre de la politique de la ville.

La détermination de la part de ces dépenses liées à la prévention de la délinquance n'est pas dénuée d'arbitraire. Les quotas choisis sont le reflet du poids que nous accordons à l'objectif de prévention de la délinquance parmi les différents objectifs explicitement ou implicitement assignés à ces dépenses. Nous considérons en définitive qu'au minimum un tiers des dépenses considérées ont pour finalité directe ou indirecte de prévenir la délinquance. On obtient ainsi en 1996 un montant de 8,5 milliards au titre de l'aide sociale départementale, 1 milliard pour l'aide sociale de la compétence de l'Etat et 4,3 milliards au titre de la politique de la ville (Etat et collectivités locales), ce qui donne un total de **14 milliards** consacrés à la prévention de la délinquance.

### Les dépenses publiques brutes et nettes de contrôle des infractions

Les estimations précédentes permettent maintenant de déterminer une **dépense publique brute de contrôle des infractions de 72 milliards de francs** en 1996. Les dépenses des administrations d'Etat s'élèvent à 61 milliards de francs, ce qui représente 4 % des dépenses totales du budget général.

En toute logique, il nous faut déduire du montant précédent les recettes (amendes et condamnations pécuniaires) effectivement encaissées qui sont générées par les activités de contrôle des infractions, soit 4,4 milliards de francs en 1996.

Par différence entre la dépense brute et les recettes encaissées nous obtenons une **dépense nette de contrôle des infractions de 68 milliards de francs**.

Si nous avons suivi la méthode d'évaluation utilisée dans les publications précédentes, fondée notamment sur un champ de la sécurité plus restrictif, la dépense publique nette de sécurité se serait élevée à moins de 50 milliards de francs.

**Tableau 1 : Les dépenses publiques de contrôle des infractions en 1996 (en millions de francs)**

<b>I. Total fonctions de police et assimilées</b>	<b>40 997</b>
● Gendarmerie nationale	16 158
● Police nationale	20 916
● Police municipale	1 947
● Douane	1 970
<b>II. Autres agences de contrôle</b>	<b>4 200</b>
● DGI	2 700
● DGCRF	700
● Autres	800
<b>III. Total application de la loi (I + II)</b>	<b>45 197</b>
<b>IV. Justice</b>	<b>13 266</b>
<b>V. Budget sécurité (hors prévention sociale)</b>	<b>58 457</b>
<b>VI. Prévention sociale</b>	<b>13 954</b>
● Aide sociale départementale	8 506
● Aide sociale de l'Etat	1 076
● Politique de la ville (prévention de la délinquance)	4 372
<b>VII. Dépenses brutes (V + VI)</b>	<b>72 411</b>
<b>VIII. Amendes et travail pénitentiaire</b>	<b>4 400</b>
<b>IX. Dépenses nettes (VII - VIII)</b>	<b>68 011</b>

Source : CESDIP

### Les dépenses privées de contrôle des infractions

Les dépenses privées comprennent les achats de biens et services effectués par les ménages et les entreprises pour éviter d'être les victimes d'infractions commises par des tiers et pour permettre l'obtention d'une compensation financière des dommages et préjudices subis. Par ailleurs, certaines dépenses sont imposées à l'ensemble des ménages et entreprises propriétaires de véhicules à moteur pour indemniser les dommages et préjudices aux tiers résultant des infractions à la circulation routière. La première catégorie correspond aux dépenses de protection, les deux dernières aux dépenses d'assurance.

#### Dépenses de protection

Ces dépenses sont mesurées par le chiffre d'affaires des entreprises du secteur de la sécurité. Les données proviennent d'enquêtes systématiques couvrant la majeure partie de ces sociétés<sup>1</sup>. Ces montants englobent également la prévention des risques d'accidents et de défaillances pour lesquels aucune responsabilité pénale d'un auteur n'est engagée. Pour les besoins de cette étude nous avons donc cherché à identifier la part des dépenses spécifiques de protection contre toutes les formes d'infractions en utilisant des quotas pour chaque secteur. D'après nos calculs, ces dépenses de protection contre les infractions s'élèverait à **25 milliards de francs** en 1996.

#### Dépenses d'assurance

Nous distinguerons les dépenses facultatives visant à protéger l'assuré et les dépenses obligatoires (pour tout propriétaire d'un véhicule à moteur) visant à protéger les victimes des assurés auteurs d'infractions.

##### - Dépenses facultatives :

Il s'agit des 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). Les cotisations vols pour les véhicules à moteur ne sont pas connues pour l'ensemble des compagnies d'assurance. Nous les avons estimées à partir du montant des indemnisations pour vol, auquel est appliqué le taux de marge moyen constaté dans le secteur automobile (rapport entre les cotisations et les indemnités versées).

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 correspondantes. Elles ne représenteraient sans doute qu'un montant faible par rapport aux cotisations vols. Le total des dépenses facultatives privées d'assurance que nous avons pu prendre en compte représente environ **21 milliards de francs** en 1996.

##### - Dépenses obligatoires :

Il s'agit dans le cadre de l'assurance automobile des cotisations de responsabilité civile. Elles permettent de dédommager les victimes d'un accident dont l'assuré est responsable.

Seules nous intéressent ici les indemnisations liées à des infractions. Des sondages effectués sur des procès-verbaux d'accidents 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.

Au total, les dépenses privées de contrôle des infractions se sont élevées à 59 milliards de francs en 1996, dont plus de 33 milliards de francs en dépense d'assurance et plus de 25 milliards en dépenses de protection.

On peut présenter un tableau d'ensemble des dépenses de contrôle des infractions.

**Tableau 2 : Les dépenses de contrôle des infractions en 1996 (en millions de francs)**

	En millions de francs	en %
<b>Total des dépenses publiques brutes</b>	<b>72 411</b>	<b>55,2</b>
● Institutions chargées de l'application de la loi	45 197	34,5
● Justice	13 266	10,1
● Prévention sociale	13 954	10,6
<b>Total des dépenses privées</b>	<b>58 762</b>	<b>44,8</b>
● 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
<b>Total des dépenses de sécurité</b>	<b>131 173</b>	<b>100</b>

Source : CESDIP

<sup>1</sup> Atlas économique de la sécurité, En toute sécurité, annuel.

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 :

- ◆ Un peu plus de la moitié de cette dépense, **72 milliards de francs**, a transité par des budgets publics 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.
- ◆ Les ménages et les entreprises françaises ont acheté pour **25 milliards** en biens et services pour se protéger contre d'éventuelles infractions et dépensé **21 milliards** pour pouvoir obtenir réparation des préjudices qu'ils sont susceptibles de subir. Enfin, les propriétaires d'automobiles ont cotisé à hauteur de plus de **12 milliards** pour indemniser les victimes d'infractions à la circulation routière.

Christophe PALLE et Thierry GODEFROY

Pour en savoir plus :

PALLE (C.), GODEFROY (Th.), *Les dépenses de contrôle des infractions en 1996*, Paris, CESDIP, Coll. Etudes & Données pénales, sp, 1998.

Abbreviations :

CAF : Caisses d'allocations familiales.

COB : Commission des opérations de bourse.

CSA : Conseil supérieur de l'audiovisuel.

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

DGI : Direction générale des impôts.

DST : Direction de la surveillance du territoire.

RG : Renseignements généraux.

URSSAF : Union pour le recouvrement des cotisations de la sécurité sociale et d'allocations familiales.

## VIENT DE PARAÎTRE

MARY (F.L.), TOURNIER (P.), La répression pénale des étrangers en France, *Le Croquant*, 1997, n° 22, pp. 133-139.

MUCCHIELLI (L.), Utopie élitiste et mythe biologique : l'eugénisme d'Alexis Carrel, *Esprit*, 1997, 12, pp. 73-94.

MUCCHIELLI (L.), Sociologie *versus* anthropologie raciale. L'engagement des sociologues durkheimiens dans le contexte "fin de siècle" (1885-1914), *Gradhiva. Revue d'histoire et d'archives de l'anthropologie*, 1997, 21, pp. 77-95.

MUCCHIELLI (L.), Alexandre Vexliard : un pionnier de la recherche française sur les processus de désocialisation, *Bulletin de psychologie*, 1997, 431, pp. 509-530.

TOURNIER (P.), Que faire pour lutter contre l'inflation carcérale ?, *Le Croquant*, 1997, n° 22, pp. 185-194.

TOURNIER (P.), *La collecte des données relatives à la criminalité et à la justice pénale dans le contexte du Conseil de l'Europe*, rapport présenté devant la XII<sup>ème</sup> Conférence des directeurs d'administration pénitentiaire, Conseil de l'Europe, CDAP (97), 4, 1997.

TOURNIER (P.), *The Collection of Crime and Criminal Justice Statistics in the Context of the Council of Europe*, 12th Conference of Directors of Prison Administration, CDPA (97), 4, 1997.

TOURNIER (P.), Detention Stocks, Flows and Durations, Modes of Turnover of Prison Populations, *in Prison Population in Europe and in North America, Problems and Solutions*, HEUNI, Helsinki, 1997, pp. 67-91.

L'équipe du CESDIP adresse ses meilleurs vœux pour 1998 à ses lecteurs.

Stéfane YORDAMIAN, l'un des plus anciens membres du Centre, a cessé ses fonctions. Le CESDIP lui souhaite une heureuse retraite.