
QUESTIONS PENALES

DEPENSES DE SECURITE : UNE APPROCHE LOCALE

Le CESDIP mène depuis le début des années 1970 des travaux "coûts du crime" au niveau national. Ils mesurent par grands agrégats l'évolution des coûts -privés ou publics- de prévention et de répression de la délinquance et proposent une estimation monétaire des diverses formes de criminalité (1).

Mais, en raison de leur approche globalisante, ils ne permettent pas de prendre en compte la diversité des initiatives spécifiques et/ou locales notamment en matière de prévention, ni ventiler à un niveau local l'ensemble des dépenses.

La décentralisation des politiques et de leur financement comme l'émergence du rôle des villes dans la politique de sécurité rendent ce mode national d'estimation inadéquat pour évaluer des politiques locales très diversifiées et puisant à diverses sources de financement.

A la demande de la Délégation Interministérielle à la Ville et au Développement Social Urbain, le CESDIP a engagé une étude exploratoire sur les coûts à l'échelon local de la prévention et de la répression (2). Il s'est agi de construire une grille de recueil de données sur des coûts locaux permettant de cerner l'ensemble des dépenses effectuées, tant sur un financement national que local, pour le contrôle du phénomène criminel.

L'objet de la recherche a été tout d'abord une étude des conditions de faisabilité d'une telle enquête, en recensant et sélectionnant les acteurs et institutions impliqués dans ce type d'action, puis des méthodes d'estimation des sommes engagées. Après la mise au point de cet instrument, la réplique de recueils des données selon cette méthode pourra être envisagée à l'initiative des collectivités locales intéressées.

Un tableau des coûts

Etablir un tableau des coûts au niveau local se heurte d'emblée à des problèmes de définition de champ et implique nécessairement des choix.

Le département est apparu comme le meilleur champ d'observation. Les lois de décentralisation qui lui ont confié la responsabilité de l'action sociale et la mise en oeuvre de la politique de la ville impulsée par les préfets en liaison avec les collectivités locales concernées (comme la négociation des contrats territoriaux de développement social urbain) font jouer au département un rôle croissant. Il est très fréquemment l'élément moteur et fédérateur des politiques de prévention.

Sur le terrain, pour évaluer de la façon la plus précise possible les coûts de la prévention de la délinquance d'une part, et de sa répression d'autre part, on distingue :

- en premier lieu, les acteurs et actions qui s'inscrivent dans la répression de la délinquance de ceux qui s'insèrent dans la prévention de la délinquance ;
- ensuite le domaine de la prévention de la délinquance de celui, plus large, de la prévention sociale ;
- enfin les sources de financement public ou privé.

* Répression / Prévention

La question de la limite entre répression et prévention de la délinquance se pose parce que les deux domaines ne sont pas étanches. Plus exactement, on peut constater que certains acteurs du système répressif mènent, à côté d'une activité de répression, une activité de prévention. Ainsi, parmi les acteurs concourant à la mise en oeuvre de la sanction pénale (police, gendarmerie, magistrats du parquet, juges du siège, auxquels il faut ajouter les acteurs de l'exécution des peines - administration pénitentiaire, comité de probation et d'assistance aux libérés, ou trésor public-) certains se situent au croisement de la répression et de la prévention. C'est le cas des forces de police, ou de gendarmerie mais aussi de certains juges (juge des enfants, juge d'application des peines, par exemple). De même, à côté des acteurs spécialisés dans la répression, il faut faire place à d'autres acteurs qui, sans appartenir à l'institution pénale, concourent à l'action répressive. Ainsi, les agents de la police municipale, ou ceux des entreprises privées de gardiennage dont l'activité, essentiellement préventive, est souvent à l'initiative de procédures répressives.

Enfin, parmi les actions à visée punitive comme les sanctions pécuniaires ou les peines d'emprisonnement, ou d'autres formes de sanction, certaines peuvent aussi avoir un objectif de prévention, par exemple, le travail d'intérêt général, le sursis avec mise à l'épreuve ou les obligations de soin, voire l'emprisonnement.

* *Prévention de la délinquance / Prévention sociale*

La notion de prévention n'est pas un tout construit que l'on peut appréhender directement. Travaux de recherche et articles (3) soulignent, au contraire, la grande difficulté à définir rigoureusement cet objet d'étude, difficulté d'autant plus manifeste que, depuis les années 1980, à côté des actions de politique générale de l'Etat (politique de l'emploi, de la formation, de l'immigration...etc) qui se situent en deçà de la prévention à proprement parler, les actions de prévention de la délinquance s'insèrent dans une politique plus globale de développement du tissu social urbain : elles ne sont alors qu'un élément parmi d'autres mesures (lutte contre l'exclusion, mesures d'insertion sociale et professionnelle des jeunes, ...etc.) de ces politiques transversales lesquelles, *in fine*, se donnent entre autres pour objectif d'accroître la sécurité locale. La prévention de la délinquance s'étire donc sur un continuum qui va d'une action très spécialisée à une intervention sociale très générale. Pour ne pas perdre de vue sa spécificité, il faut donc entrer dans l'analyse concrète des actions : la prévention de la délinquance n'est pas aujourd'hui l'affaire des seules agences pénales (police, justice) ; elle mobilise aussi d'autres acteurs locaux ou institutions très diversifiés et favorise l'apparition, plus ou moins affirmée d'intervenants qui, d'ordinaire, n'apparaissent pas d'évidence comme compétents dans ce domaine. Il faut donc s'attacher à identifier, à côté des acteurs traditionnels, ceux qui participent à la politique locale de prévention de la délinquance.

On peut ainsi distinguer, entre les actions menées par les pouvoirs publics, et celles prises en charge par la "société civile" : associations, entreprises privées de gardiennage, assurances, par exemple.

* *Financement public / Financement privé*

Certaines dépenses de prévention et de répression sont à la charge des finances publiques. C'est le cas pour des agences spécialisées telles que la police, la gendarmerie, la justice.

D'autres sont d'origine privée, comme certaines dépenses de prévention telles les assurances, les systèmes de protection ou les entreprises privées de gardiennage.

Les coûts se décomposent alors en coûts publics de prévention et de répression et en coûts privés de protection.

Toutefois, pour distinguer entre les coûts privés et publics, il ne suffit pas de tenir compte des acteurs mais aussi de leur source de financement. Ainsi, une action de prévention d'initiative publique peut éventuellement être accompagnée d'une part de financement privé ou para-public (la RATP, par exemple, subventionne des opérations prévention-été). Réciproquement, des actions de prévention d'initiative privée peuvent recevoir un soutien de financement d'origine publique comme c'est souvent le cas pour les actions menées par des réseaux associatifs.

Il faut enfin distinguer lorsque la source de financement est publique, selon qu'elle est nationale, départementale ou communale.

Toutes ces considérations ont conduit à adopter une classification selon les actions, plutôt que selon les acteurs.

Cette démarche permet, en outre, d'éviter le risque d'une confusion entre acteurs, décideurs et financeurs : certains financeurs d'une ou plusieurs actions de prévention ne sont pas en même temps acteurs dans la mise en oeuvre de ces actions ; réciproquement, l'acteur d'une action de prévention n'en est pas systématiquement le financeur.

Cependant, les évaluations monétaires des actions se révèlent souvent assez difficiles. Les sources dont on peut disposer sont le plus souvent des données budgétaires. Ces données comptables permettent rarement d'imputer les dépenses selon les classifications retenues. On doit alors souvent procéder par méthode d'estimation et de quotas. Certes cette méthode ne permet qu'une approximation des dépenses réelles engagées, mais elle est inévitable en raison de la diversité des tâches des différents acteurs.

Cette méthode et les choix faits permettent de construire une grille de recueil des données, un tableau des coûts au niveau local. Celui-ci permet de croiser les diverses actions engagées pour le contrôle du phénomène criminel : "mise en oeuvre de la répression pénale", "actions publiques à visée de prévention", "actions de protection d'initiatives privées" avec les différentes sources de financement : nationale, départementale, communale et privée.

Quelques résultats

L'étude a été menée sur un département de l'Ile-de-France ; ce choix ne vise évidemment pas à une quelconque représentativité. Il s'agit seulement d'un bon terrain exploratoire. On peut cependant formuler quelques observations :

- les dépenses privées de sécurité apparaissent largement supérieures aux dépenses publiques. Il faut ajouter toutefois que ces dépenses privées sont peut-être surévaluées, en raison de la méthode adoptée pour leur calcul ;

- les dépenses de l'Etat pèsent davantage en matière de répression tandis que les dépenses du département sont consacrées à la prévention à travers une partie de l'action sociale et la prévention spécialisée ;

- les dépenses des communes vont d'abord au profit de la police municipale puis dans des actions sociales générales (si l'on prend une conception moins stricte de la prévention) dans lesquelles la prévention de la délinquance n'est qu'un objectif parmi d'autres ;

- en matière de prévention, les dépenses sur financements locaux dépassent les dépenses sur financement d'Etat ;

- globalement, les dépenses de prévention sont supérieures aux dépenses de répression même si l'on retient une conception restrictive de la notion.

Actions et dépenses de prévention et répression dans un département d'Ile-de-France

ACTIONS	FINANCEMENT			
	en millions de francs			
	Etat	Département	Com-munes	Fonds privés
A MISE EN OEUVRE DE LA REPRESSION PENALE	338	8	p.m.	p.m.
1 Maintien de la sécurité et de l'ordre public	233		p.m (1).	p.m.(1)
2 Jugements et décisions de justice	55			
3 Exécution des décisions de justice	50	8		
B ACTIONS PUBLIQUES A VISEE DE PREVENTION	202	188	65	
1 Actions mises en oeuvre par les acteurs pénaux (2)	158	27		
2 Actions liées à la mise en oeuvre de la prévention spécialisée (3)	27	159	3	
3 Actions liées à la mise en oeuvre d'un programme de prévention de la délinquance (4)	17	2	1	
4 Autres actions de prévention d'initiative publique (5)	p.m. (6)	p.m. (6)	61	
C ACTIONS DE PROTECTION D'INITIATIVE PRIVEE (7)				1 057
TOTAL	540	196	65	1 057
<p>(1) La police municipale ou les agents privés de sécurité ont une activité essentiellement préventive. Il convient de les citer ici pour mémoire car ils sont quelquefois à l'origine de procédures répressives.</p> <p>(2) Police, gendarmerie, protection judiciaire de la jeunesse.</p> <p>(3) Principalement aide sociale à l'enfance, milieu ouvert, clubs et équipes de prévention.</p> <p>(4) opération prévention-été, contrat action-prévention, prévention toxicomanie.</p> <p>(5) Subventions aux associations et police municipale.</p> <p>(6) Les subventions versées aux associations par l'Etat et le Département ont été comptabilisées dans les actions liées à la mise en oeuvre d'un programme de prévention de la délinquance.</p> <p>(7) Gardiennage, systèmes de protection, assurances.</p> <p>Source : CESDIP</p>				

Une répliation possible

La répliation de cette recherche dans d'autres départements apparaît possible.

Toutefois, la multiplicité des acteurs et des sources de financement entraîne un investissement assez lourd pour le recueil des données.

Pour réduire le coût de l'opération, on pourrait utilement coupler approches nationale et locale.

Les données nationales pourraient être utilisées pour estimer les actions "mise en oeuvre de la répression pénale" et "protection d'initiative privée". En effet, les acteurs et actions sont mieux individualisés et les notions de répression et de sécurité privée posent peu de problèmes de définition. On appliquerait au territoire concerné les chiffres nationaux, au moyen, notamment, des statistiques d'activités (pour les administrations centrales) ou de la population du département (par exemple, pour les dépenses privées de sécurité).

Le recueil local de données concernerait le programme "actions publiques à visée de prévention". Il devrait s'appuyer sur des questionnaires spécifiques adressés aux communes et au département, seuls moyens de faire émerger les limites que l'on donne à la notion de prévention et par voie de conséquence des différents coûts. En effet les activités du département et des communes relevant de la prévention de la délinquance ont des contours moins définis et n'apparaissent pas de façon individualisée dans les budgets. Le recours à des questionnaires, s'il ne lève pas totalement les ambiguïtés, permet d'éclairer les choix en fonction du discours des acteurs et des financements effectivement accordés. On procéderait à

deux évaluations, l'une étroite, et l'autre plus large, des dépenses de prévention de la délinquance.

Ces résultats ont certes une portée limitée. On peut cependant s'interroger sur une redistribution éventuelle des compétences entre Etat et collectivités locales, le premier concentrant son action sur des activités de répression, les secondes développant des actions de prévention (au sens large) quelles qu'en soient les sources de financement.

**Françoise Lombard
Thierry Godefroy
Bernard Laffargue**

Pour en savoir plus :

Lombard (F.), Godefroy (Th.), Laffargue (B.), *Les coûts du crime, prévention et répression, une approche locale*, Paris, CESDIP, collection Etudes & Données Pénales n° 68, 1993.

(1) Godefroy (Th.), Laffargue (B.), *Les coûts du crime en France. Données pour 1988 à 1991*, Paris, CESDIP, collection Etudes & Données Pénales 66, 1993.

(2) Cette recherche a fait l'objet d'une subvention de la Délégation Interministérielle à la Ville et au Développement Social Urbain.

(3) Robert (Ph.) (Ed.), *Les politiques de prévention de la délinquance à l'aune de la recherche. Un bilan international*, Paris, L'Harmattan, 1991.

VIENT DE PARAÎTRE :

EMSLEY (C.), REINKE (H.), LEVY (R.), Les polices aux XIX^{ème} et XX^{ème} siècles : aperçu sur les historiographies anglaise, allemande et française, *Cahiers de la sécurité intérieure*, 1994, n°17.

OCQUETEAU (F.), La sécurité marchandisée, *Projet*, 1994, n°238, 63-72.

ROBERT (Ph.), Evaluer la prévention, *Archives de politique criminelle*, 1994, 16, 53-70.

SOUBIRAN-PAILLET (F.), Quelles voix(es) pour la recherche en sociologie du droit aujourd'hui ?, *Genèses*, 15, mars 1994, 142-153.

TOURNIER (P.), *Mineurs en prison, analyse démographique*, 29^{ème} congrès de l'association française de criminologie, délinquance et précocité, Beauvais, 1994.

A PARAÎTRE :

KENSEY (A.), TOURNIER (P.), *L'éternel retour ? devenir judiciaire d'une cohorte de sortants de prison condamnés à une peine à temps de trois ans ou plus*, Paris, SCERI et CESDIP.

RUSCHE (G.), KIRCHHEIMER (O.), *Peine et Structure Sociale* (texte établi et présenté par R. LEVY et H. ZANDER), Paris, éd. du Cerf, 1994.

VIE DU CESDIP :

Albrecht FUNK (Bürgerrechte und Polizei, Freie Universität, Berlin), a séjourné au CESDIP de mars à septembre 1994, en tant que Directeur de recherche associé au CNRS. Son thème de recherche était : Le droit, l'informatique et la structure des sphères privée et publique.

Directeur de la publication : René LEVY

Coordination : Edwin MATUTANO

Diffusion : Ghislaine CAPDEVIELLE, Stéfane YORDAMIAN,
Claudine CHARPENTIER

Maquette : Gil LE PROVOST

Imprimerie : Ministère de la Justice

Dépôt légal : 3^{ème} trimestre 1994

Reproduction autorisée moyennant
l'indication de la source et l'envoi
d'un justificatif.