

LA LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE : LES INITIATIVES
PRIVEES ET LEURS RAPPORTS AVEC LE SECTEUR PUBLIC.

8245
not grande
par

Alex Jacquemin et Henry Tulkens (*)

Introduction et sommaire

La sécurité des personnes et des biens est assurée par la mise en oeuvre de ressources humaines et matérielles limitées : elle constitue dès lors un domaine d'application de la science économique. Jusqu'ici, la plupart des auteurs de cette discipline ont rangé ce service particulier dans la catégorie des biens et services publics (ou collectifs), et le cas d'application le plus fréquemment traité a été celui de la défense nationale (1), c'est-à-dire la sécurité extérieure. Par assimilation, la sécurité intérieure est, elle aussi souvent présentée comme un autre cas de service collectif (2).

A travers la mise en question de la nature publique des mesures de lutte contre la délinquance, l'objet de cette étude est l'examen de la coexistence des initiatives privées et publiques dans le domaine de la sécurité intérieure.

Dans ce but, nous relèverons d'abord (première partie) les quelques données disponibles qui permettent de saisir l'importance

(*) Les auteurs sont chargés de cours à l'Université Catholique de Louvain et aux Facultés Universitaires Saint-Louis à Bruxelles. Ils remercient MM. Albert Kervyn et Michel Cardon pour l'aide qu'ils leur ont apportée dans la mise au point de certaines parties de cette étude.

(1) Voir par exemple OLSON et ZECKHAUSER, 1966, PRYOR, 1968, et VAN YPERSELE DE STRIHOU, 1968; ce dernier auteur nuance d'ailleurs considérablement le caractère "collectif" de la défense nationale. (Les références bibliographiques sont rassemblées pp.37-38)

(2) Voir par exemple ZEEGERS, 1970, et les références citées par cet auteur.

actuelle du secteur privé de la sécurité, en Belgique et à l'étranger. Nous analyserons ensuite les services de sécurité à la lumière des principes de la théorie de l'allocation efficace des ressources (deuxième partie).

Après avoir montré l'ampleur de certaines activités privées en matière de sécurité et leur justification logique, nous présenterons, dans une troisième partie, quelques observations sur la réglementation existante et sur les perspectives "de lege ferenda".

PREMIERE PARTIE. LE MARCHE PRIVE BELGE DE LA SECURITE: QUELQUES
DONNEES DE FAIT.

L'étude des dépenses privées belges destinées à protéger les biens et les personnes n'a jamais été faite. Au stade actuel, il faut se contenter des informations susceptibles d'être obtenues par enquête directe. La tâche est d'autant plus malaisée qu'il n'y a pas un marché unique mais plusieurs marchés interdépendants qui correspondent aux diverses formes que peuvent prendre ces dépenses: recours à des systèmes d'alarme (1), utilisation de détectives privés, emploi de gardes particuliers, sans parler des systèmes d'assurance. Dans le cadre de cette brève étude, nous nous limiterons au seul secteur de la surveillance des entreprises (2). Deux types d'organisation y coexistent. En premier lieu, certaines entreprises ont créé leur service intérieur de sécurité et disposent de leur personnel (3). Une telle formule offre certains avantages. Outre celui de mieux contrôler son propre personnel (4), il y a la

-
- (1) L'indicateur commercial et professionnel du téléphone mentionne pour Bruxelles l'existence d'une vingtaine de firmes, mais en fait le marché est dominé par quelques unes, dont Alarma 33 et Honeywell.
 - (2) Plus précisément, il s'agit de la garde et de la surveillance d'immeubles publics et privés, de bureaux, d'usines, d'institutions bancaires, de grands magasins, d'expositions, de chantiers en construction, d'entrepôts, de navires, d'opérations de transport.
 - (3) A Bruxelles, c'est le cas du Bon-Marché, de l'Innovation, de Sarma, de Priba, des Galeries Anspach, de la Bourse. Pour les transports de fonds, la Banque Lambert, la Kredietbank, la Banque de Paris-Pays-Bas, ont leurs propres moyens de transport mais ceux-ci sont parfois combinés avec les services d'une agence spécialisée.
 - (4) Ainsi, l'inspecteur d'un organisme privé de surveillance qui surprend un délinquant dans un magasin est appelé à faire rapport à son organisme employeur. Celui-ci peut alors informer la Justice, même si le magasin co-contractant ne le désire pas. Cette opposition du magasin provient généralement de considérations commerciales, telles l'existence de liens personnels entre le délinquant et un important acheteur ou un administrateur du magasin en question. Il y a alors conflit entre les intérêts privés et l'intérêt public.

possibilité de l'utiliser à d'autres tâches connexes, tel l'entretien. De plus, les organisations syndicales y voient le moyen d'y placer le personnel plus ou moins "déclassé" et d'éviter l'intrusion d'éléments étrangers. La grève a parfois été utilisée pour éviter le recours à des services extérieurs.

Par contre, les inconvénients d'un tel système expliquent qu'il ne soit pas dominant. Le personnel employé n'est généralement pas qualifié; ses liens avec le reste des travailleurs créent une situation ambiguë où contrôleurs et contrôlés se connaissent trop bien (1), la régularité du service risque d'être compromise par les absences pour cause de maladie ou de congé...

La formule alternative est le recours à une organisation spécialisée. De ce point de vue, le marché belge constitue une situation oligopolistique type puisque trois sociétés se le partagent : Intergarde, S.P.R.L. dont le siège est à Bruxelles et qui dépend d'un groupe allemand, la Garde maritime, industrielle et commerciale, S.A. dont le siège est à Anvers et qui dépend de la Fédération maritime d'Anvers, la Nouvelle Société de surveillance et de sécurité S.A. dont le siège est à Bruxelles et qui dépend d'un groupe suédois (2).

Cette dernière société est également membre belge agréé de la "Ligue Internationale des Sociétés de Surveillance", organisme international dont le siège est à Genève et qui assure notamment un partage des marchés entre ses membres.

Les trois sociétés ont des bureaux dans les principales villes belges.

(1) Indiquons que selon certaines enquêtes, près de la moitié des vols dans les entreprises commerciales est le fait du personnel employé.

(2) Nous tenons à remercier les Directeurs de ces sociétés, Messieurs P. Jaspers, A. Moyen et W. Velke qui ont bien voulu nous accorder les interviews nécessaires pour notre étude.

Dès les années 60, la concurrence entre elles jouait au niveau des prix. A la suite de certaines différences de qualité, il existe aujourd'hui d'importants écarts de prix : une heure de surveillance dans le cadre d'un contrat minimum d'un an, est facturé environ 120 francs dans une société et un peu plus de la moitié dans une autre. Outre la différenciation des services, le caractère de "marché offreur" explique également le maintien de ces différences de prix.

La concurrence au sein du groupe a même pris une forme judiciaire : deux procès ont eu lieu entre Intergarde et la Société de surveillance et de sécurité, l'un en concurrence déloyale, l'autre en nullité d'existence.

Paradoxalement, certains efforts sont tentés aujourd'hui, au niveau des conseils juridiques, afin de jeter les bases d'un minimum d'entente. La constitution d'une Commission paritaire susceptible d'harmoniser les coûts est en vue. Néanmoins, la concurrence actuelle peut être qualifiée de particulièrement vive.

Notons qu'outre le terrain où l'enjeu est commun, chaque entreprise possède un secteur d'appoint dont elle a plus ou moins le monopole. Il en est ainsi du service de détectives et de protection des transports de fonds où l'une des sociétés ne rencontre que les services de sécurité organisés par les firmes elles-mêmes; de même, malgré les efforts de pénétration par les concurrents, une société monopolise les activités portuaires et peut utiliser cette position pour lutter dans le secteur concurrentiel; de même encore, le contrôle de bases militaires allemandes installées en Belgique dans le cadre de l'OTAN, est entre les mains exclusives d'une des firmes.

Les tableaux suivants indiquent les chiffres d'affaires et les effectifs des trois sociétés au cours des dernières années.

TABLEAU I : Chiffres d'affaires (en millions de Fr.)

Sociétés	A	B	C
1968	56	80	113
1969	77	89	127
1970	100	110	200

TABLEAU II : Nombre d'agents de sécurité.

Sociétés	A	B	C
1968	370	429	1572
1969	415	485	1950
1970	650	614	2100

Nous constatons d'abord l'importance de ces trois sociétés dont le chiffre d'affaire global, soit 410 millions en 1970, représente près du double du budget nominal belge de la police judiciaire et près de 12 % de celui de l'ensemble des polices communales. En outre, le taux de croissance élevé de ces agences privées de sécurité, entre 25 et 40 % par an, témoigne d'un marché en expansion rapide. Le rythme beaucoup plus lent de l'accroissement du budget public fait augurer du rôle grandissant du secteur privé dans le domaine de la sécurité publique.

Ces données partielles sont éclairées par les statistiques plus complètes des Etats-Unis. En 1965, le montant des dépenses privées pour la sécurité s'élevait à \$ 1910 millions de dollars. Les trois postes principaux étaient les suivants :

- Services de prévention : \$ 1350 millions
- Equipements de prévention : \$ 200 millions
- Assurance : \$ 300 millions

Quoique les chiffres ne soient pas directement comparables, le montant des dépenses en polices (niveau fédéral, des Etats et des pouvoirs locaux) s'élevait à \$ 2792 millions, soit moins du double (1).

Une telle situation pose le difficile problème de la conciliation entre les initiatives privées et les initiatives publiques dans le domaine de la sécurité intérieure. La réponse à cette question requiert d'abord un examen sérieux de la nature théorique des dépenses de sécurité. C'est à partir de cet examen qu'il sera possible de dégager des règles de combinaison optimale entre les diverses initiatives existantes. Tel est l'objet de la seconde partie de notre étude.

(1) Voir : President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, 1967.

DEUXIEME PARTIE : LA SECURITE INTERIEURE ET L'ALLOCATION DES RESSOURCES.

Section 1. La sécurité intérieure : un bien collectif ou un bien privé ?

Avant toute discussion, il convient sans doute de rappeler que pour qualifier un bien (ou service) de public ou de collectif (1), la théorie économique actuelle ne se réfère nullement au statut juridique de l'agent économique qui le produit, le consomme ou le détient. C'est au contraire une caractéristique spécifique du bien qui lui confère le caractère privé ou collectif. Est en effet défini comme collectif tout bien ou service "dont la consommation par un individu ne diminue pas la quantité disponible pour les autres individus" (2). A titre d'exemple, si X représente 8 heures par jour d'émissions de télévision, la consommation $X^i = X = 8$ heures du téléspectateur i n'empêche pas que son voisin, i' , consomme lui aussi une quantité $X^{i'} = X$.

Confrontée à cette définition précise, la notion de sécurité intérieure, présentée comme un "service" dont jouissent les citoyens paraît à première ^{vue} répondre : si la sécurité règne dans le pays, ma "consommation" de cette sécurité ne diminue pas celle dont jouissent mes voisins. Il semble donc que l'on puisse lui appliquer le principal résultat auquel conduit la théorie économique des biens

-
- (1) Nous emploierons ces deux adjectifs comme synonymes, avec toute fois une préférence pour le second, en dépit de l'expression "public good" utilisée par les fondateurs anglo-saxons de la théorie des biens collectifs. En français en effet, l'expression "service public" est chargée en droit administratif d'un lourd passé, qui a peu de points communs avec ce qui sera défini ultérieurement comme un "service collectif".
- (2) SAMUELSON, 1954, p. 388. D'autres formulations ont été proposées depuis, suscitant parfois des querelles de définition; mais celles-ci n'ont guère apporté de résultats analytiques intéressants. MUSGRAVE, 1966, p. 126 a justement commenté la définition de Samuelson en parlant de "non-rivalité dans la consommation" en matière de biens collectifs.

collectifs : étant donné l'inaptitude des mécanismes de marché à assurer une fourniture adéquate de ce type de service, il est nécessaire de recourir aux processus politiques et institutionnels pour prendre les décisions qui permettent d'y consacrer le montant de ressources nécessaires. Ainsi l'analyse économique des services de sécurité, en les qualifiant de collectifs, rejoindrait la conception juridique générale du phénomène.

Et pourtant, l'actuel développement de l'initiative privée en matière de sécurité tel qu'il a été indiqué dans la première partie, souligne le caractère superficiel de ces conclusions. A travers la multiplication des agences de sécurité, des services de surveillance et des gardes privés, il apparaît qu'en fait, l'offre de sécurité n'est pas l'apanage des pouvoirs publics. Certains aspects particuliers de la sécurité sont au contraire parfaitement individualisés, et impliquent une "rivalité dans la consommation" : la sécurité fournie par le garde armé qui accompagne tel camion ne bénéficie qu'à celui-ci et réduit d'autant la sécurité disponible pour d'autres camions. Dans sa nature même, le bien "sécurité" ne vérifie plus la définition d'un bien collectif. Les exemples de ce genre pouvant être multipliés, l'ambiguïté paraît complète.

Nous pensons que la difficulté provient de l'excès d'agrégation que l'on commet en parlant globalement de "services de sécurité", voire de "sécurité". Il est clair en effet que le degré de sécurité des biens et des personnes est le résultat d'un ensemble d'activités et de services différents, concourant tous au résultat recherché : services de prévention, services de protection de personnes et de biens déterminés, poursuite des infractions, répression proprement dite. Ensemble, et selon le degré de développement donné à chacune d'elles, ces principales formes d'activité créent le climat de sécurité désiré.

Deux remarques découlent de cette observation :

1) Si divers services "concourent" à l'établissement d'un certain degré de sécurité, leur importance respective n'est pas nécessairement fixe; du point de vue de l'économiste, ceci implique la substituabilité entre eux. Pour préciser cette notion de substituabilité, désignons par S le niveau de sécurité recherché dans une région donnée (mesuré par exemple en termes de la probabilité qu'aucune infraction ne soit commise par unité de temps; $0 \leq S \leq 1$); soit X_1 l'ampleur des activités de prévention prestées par unité de temps, X_2 celles de protection, et X_3 l'ensemble des autres activités. Si S est positivement affecté par chacune des activités, il peut s'exprimer sous la forme de la fonction croissante :

$$S = S(X_1, X_2, X_3).$$

En posant X_3 comme constant, et moyennant quelques conditions techniques sur la forme de la fonction, la figure 1 suggère qu'un niveau donné de sécurité S_0 , peut être atteint, soit avec très peu d'activités préventives (X_{1A}) et une protection très développée (X_{2A}), situation représentée par le point A, soit avec une prévention beaucoup plus développée ($X_{1B} > X_{1A}$) et beaucoup moins de protection ($X_{2B} < X_{2A}$), situation que représente le point B. Prévention et protection sont donc substituables, à niveau de sécurité donné (1).

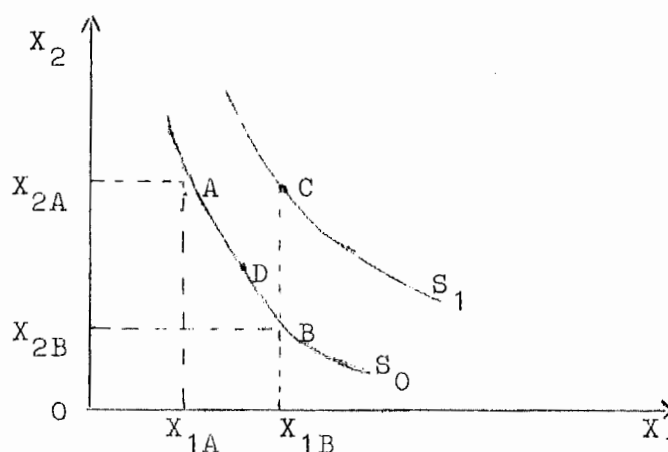


Fig. 1

- (1) Il s'ensuit qu'un accroissement de ce niveau ($S_1 > S_0$) nécessite à quantité de protection donnée (X_{2A}), plus de prévention (point C par rapport au point A), ou, à prévention donnée (X_{1B}), plus protection (point C par rapport au point B); ou encore, plus des deux services (point C par rapport au point D).

2) Dans la mesure où la sécurité est considérée comme le résultat de multiples activités et services spécifiques, la question de son caractère "privé" ou "collectif" se déplace de la sécurité elle-même vers les activités et services qui l'assurent; elle doit donc être posée séparément pour chacun des types principaux. Ainsi les activités de prévention proprement dites (c'est-à-dire toutes les formes d'action sociale, psychologique, éducative, voire médicale, tendant à empêcher la naissance même d'intentions criminelles) ont un caractère collectif marqué (1); dès le moment où une action de ce type est suivie d'effets, ceux-ci bénéficient indistinctement à tous les citoyens; la "consommation" de ces effets bénéfiques par les uns ne réduit pas la quantité "consommable" par les autres. On se trouve ici dans une situation très semblable à celle que crée, par exemple, dans le domaine de la sécurité extérieure l'établissement d'une force atomique dite "de dissuasion".

A l'autre extrême, les activités de protection de personnes et de biens fournissent essentiellement des services privés : la protection accordée à i réduit la quantité de ressources disponibles pour protéger i', que cette protection soit assurée par le "service public" de la police communale ou par une firme privée de gardes spécialisés.

(1) En 1969, le montant des mesures que nous pouvons considérer comme étant de nature préventive, s'élevait, en France, à 1.124 millions de francs et comprenait l'éducation surveillée de mineurs délinquants, la recherche scientifique, la prévention exercée par la police et la gendarmerie, la protection judiciaire et sociale des mineurs en danger, les clubs et équipes de prévention, l'hébergement d'handicapés sociaux. Ce montant représente environ 50 %, de l'ensemble des mesures préventives et répressives, les 50 autres pour-cent comprennent les dépenses pour les polices judiciaires et urbaines, la préfecture de police, la gendarmerie, le Ministère public et les tribunaux, les services pénitentiaires. Chiffres obtenus à partir des données sur Le coût du crime en France, cité par A. SAUVY, 1970, p. 767.

Une telle classification n'est pas sans rappeler la distinction juridique entre les aspects civils et les aspects pénaux d'une infraction. L'ensemble des dispositions qui ont pour objet de lutter contre la délinquance en tant que constituant une atteinte à l'intérêt général et à l'ordre public, relèvent du droit pénal et correspondent dans une large mesure aux aspects "collectifs" de la sécurité. Les règles qui concernent la protection des intérêts privés mis en danger par la délinquance appartiennent au droit civil et répondent aux aspects "privatifs" de la sécurité.

Section 2. A la recherche des équilibres entre les initiatives assurant la sécurité intérieure.

Ces discussions de définition n'ont d'intérêt que dans la mesure où elles permettent de poser plus clairement les problèmes de l'utilisation judicieuse des ressources que la nation consacre aux activités de sécurité, soit à titre privé, soit à titre public. Les réflexions qui suivent constituent un premier effort^{pour} expliciter ces problèmes. Nous envisagerons successivement la nature des marchés privés de la protection, le rôle de l'initiative publique et son niveau optimal, enfin la combinaison des initiatives privées et publiques.

a) Les initiatives privées.

1. Ayant reconnu l'existence d'activités privées et publiques de sécurité, les instruments classiques de l'analyse des équilibres partiels conduisent à considérer que pour les premières (et pour chaque forme en particulier) les mécanismes bien connus de l'économie de marché sont applicables. Effectivement, nous avons vu que les agences privées de sécurité jouent entre elles le jeu de la concurrence et que, dans ce contexte, divers prix se forment sur les marchés correspondant aux divers services offerts. Il importe néanmoins de souligner l'intérêt d'analyser spécifiquement les structures de ces marchés privés et les types de comportement qui s'y déploient.

Ainsi, en ce qui concerne l'aspect structurel, un degré "suffisant" de concurrence existant entre agences privées de sécurité peut conduire à des tarifs tels qu'ils deviennent inférieurs aux coûts des services publics similaires : une telle situation justifierait évidemment qu'une nouvelle répartition des tâches s'instaure entre le secteur privé et le secteur public. Inversement, lorsque les agences privées détiennent dans certains secteurs d'activité ou dans certaines régions des positions monopolistiques, leurs prix sont de mauvais indicateurs de la valeur attribuée par la collectivité à la sécurité des personnes et des biens.

Sur le plan des comportements, les types de pratiques restrictives et les modes d'exploitation abusive de positions dominantes sont multiples. Ainsi, les agences privées peuvent recourir à une publicité agressive et malsaine destinée à créer un climat d'insécurité dont elles sont appelées à bénéficier. A la limite, elles peuvent être tentées de maintenir un tel climat dans la mesure où elles en vivent et à contrecarrer ainsi les efforts du secteur public. Elles ont aussi la possibilité de détourner de leurs fins les informations privilégiées obtenues dans l'exercice de leurs fonctions. Elles peuvent être tentées par une collaboration avec certains milieux de délinquants susceptibles de leur fournir des renseignements précieux et de leur assurer une forte position concurrentielle. Toutes ces éventualités soulignent la nécessité - mais aussi les difficultés - d'un contrôle rigoureux des marchés privés de la protection.

2. Il existe de multiples formes privées et donc de multiples marchés de la sécurité : marché du matériel de protection (système d'alarme, serrures, coffre-forts...), marché des agents privés de garde et de surveillance, marché de l'assurance. C'est la somme des dépenses effectuées dans chacun de ces secteurs qui détermine le budget privé total affecté à la sécurité. Il serait donc simpliste d'étudier séparément ces divers marchés, qui sont étroitement interdé-

pendants. Ainsi toute entreprise soucieuse de la sécurité de ses biens ne recourt pas seulement soit à un service privé de protection, soit à un service d'assurance, mais bien à une combinaison des deux. Cette attitude est d'autant plus générale que les Compagnies d'assurance exigent généralement de leurs assurés le recours à un minimum de mesures de protection.

Dans ce cas, se pose au consommateur de services de protection la question du choix de la combinaison optimale de ces services privés. Nous nous bornerons à esquisser ici, au moyen d'un modèle simple, la démarche efficace qui devrait être suivie.

Supposons que les deux formes privées principales de sécurité soient, d'une part l'assurance, d'autre part les services de protection. Soit α la prime d'assurance qui est un pourcentage de la valeur X de l'objet et qui est fonction croissante de la probabilité p de perte de cet objet. Soit d'autre part b le montant du coût de la protection, que nous supposons indépendant de la valeur de l'objet. Enfin, supposons que p , la probabilité de perte, est une fonction décroissante et convexe de b (1).

L'agent économique va s'efforcer de découvrir la combinaison optimale d'assurance et de protection en minimisant la fonction de coût suivante :

$$\phi = \alpha[p(b)].X + \beta.p(b).X + b,$$

où β représente la fraction de la valeur de l'objet qui n'est pas couverte par l'assurance. En égalisant à zéro la dérivée première par rapport à b de cette expression, nous obtenons :

$$\frac{d\phi}{db} = \frac{d\alpha}{dp} \cdot \frac{dp}{db} \cdot X + \beta \cdot \frac{dp}{db} \cdot X + 1 = 0.$$

(1) C'est à dire : $dp/db < 0$ et $d^2p/db^2 < 0$

Cette expression peut être réécrite sous la forme :

$$-\left(\frac{d \alpha}{d p} \cdot \frac{d p}{d b} + \beta \frac{d p}{d b}\right) = \frac{1}{X} \quad (1)$$

dans laquelle la valeur positive du membre de gauche est assurée en raison des hypothèses

$$\frac{d \alpha}{d p} > 0, \quad \frac{d p}{d b} < 0, \quad \text{et } \beta > 0.$$

Ce résultat énonce que pour minimiser sa dépense, le consommateur de services d'assurances et de moyens de protection, pour un bien de valeur donnée (X), développera cette protection jusqu'au point où la baisse de la prime ($\frac{d \alpha}{d p}$), majorée de la baisse de l'espérance mathématique de la perte de la partie du bien non couverte par l'assurance ($\beta \frac{d p}{d b}$), est égal à l'inverse de la valeur de ce bien.

De plus, (1) montre aussi qu'un accroissement de la valeur du bien entraîne un accroissement des dépenses de protection : en effet, pour un accroissement de X , (1) ne peut être vérifié que si $\frac{d \alpha}{d p}$ et/ou $\frac{d p}{d b}$ diminuent; or l'hypothèse $d^2 p / d b^2 < 0$ implique que l'un et l'autre de ces deux termes ne peuvent diminuer que si b augmente. On peut en déduire que les grandes entreprises, dont les valeurs à conserver sont normalement plus élevées, tendront à l'équilibre à recourir aux services de sécurité privés (ou à organiser elles-mêmes ces services) plutôt que de s'assurer, alors que les petites entreprises dont les valeurs sont plus faibles tendraient davantage à recourir à l'assurance. Une telle conclusion paraît assez conforme à la réalité observée.

Une autre manière d'interpréter le résultat consiste à dire que si une firme doit protéger plusieurs biens (X_i et X_j par exemple) un accroissement de la valeur de l'un d'entre eux (bien i) provoquera vers celui-ci un déplacement des ressources consacrées à la surveillance, toutes choses égales par ailleurs. Enfin, notons qu'un système dans lequel les compagnies d'assurances témoignent

de faibles exigences en ce qui concerne les mesures de protection prises par l'assuré (hypothèse qui peut s'exprimer sous la forme $\frac{d\alpha}{dp} = 0$), conduit le consommateur à pousser moins loin ses dépenses de protection b que si les primes demandées sont fonction de celles-ci.

Une telle ébauche est sans doute limitée : elle montre néanmoins l'importance, tant pour les compagnies d'assurances que pour les services de protection, d'une analyse détaillée des déterminants des choix rationnels entre les diverses formes privées de sécurité auxquels les consommateurs ont accès.

b) L'initiative publique.

Alors que les initiatives privées ne portent que sur ^{des} activités de nature privée (la protection), le secteur public fournit des services de sécurité aussi bien privés que collectifs : les premiers sont essentiellement les services de protection policière accordés à des individus, institutions ou biens particuliers, les seconds recouvrent ce que nous avons appelé globalement la prévention. Les initiatives publiques doivent donc être l'objet d'une double analyse : l'une porte sur la fourniture de services privés et comprend notamment les relations avec l'initiative privée existante en ce domaine; l'autre concerne la fourniture de services collectifs tâche spécifique de l'initiative publique.

La première de ces analyses est très simple : comme il s'agit de services privés, les notions d'offre et de demande classiques leur sont applicables. Au côté de l'offre, les autorités de police peuvent être assimilées à une firme publique produisant des services de protection, la courbe d'offre de ces services étant assimilée à la courbe de coût marginal de leur production. Comme d'autre part les demandes sont individualisables, la mission d'intérêt général de ces autorités conduit à leur recommander les règles

de tarification au coût marginal, développées par la théorie économique des entreprises publiques produisant des services privés (1).

En ce qui concerne les services de nature collective, en l'espèce les services de prévention, la quantité d'équilibre est théoriquement déterminée par l'intersection entre la courbe d'offre de ces services, c'est-à-dire la courbe de coût marginal pour les pouvoirs publics, et la courbe de demande collective, c'est-à-dire la somme verticale des courbes de demandes individuelles (2). A ce niveau, le coût marginal est égal à la somme des montants monétaires que seraient prêts à payer les divers consommateurs : la valeur des avantages que ceux-ci retirent du service correspond exactement à la valeur des ressources nécessaires pour le produire (3).

L'objection classique à cette analyse provient du problème de "la non-révélation des préférences". Contrairement aux demandes pour les biens et services privés, les demandes pour un bien ou service collectif ne sont pas directement observables et il est nécessaire que les individus acceptent de "révéler" exactement les montants qu'ils sont disposés à payer pour les diverses quantités du bien collectif qu'ils pourraient acquérir. Or ces individus ont intérêt à dissimuler leurs désirs dans la mesure où les montants

(1) Pour un exposé récent, voir par exemple TULKENS, 1969.

(2) Rappelons en effet que l'existence d'un consommateur supplémentaire ne requiert pas une augmentation de la quantité fournie du bien collectif : simplement elle accroît la somme monétaire disponible pour payer le bien collectif. Voir BOWEN, 1943.

(3) Le budget total optimal de la sécurité intérieure d'un pays serait donc la sommation des dépenses optimales pour le service collectif de prévention, des dépenses optimales pour le service privé de protection fourni par le secteur public, et des dépenses optimales pour le service privé de protection fourni par le secteur privé.

qu'ils auront à payer sont fonction de leurs déclarations, et où ils peuvent espérer que les contributions des autres agents économiques suffiront pour assurer la quantité désirée (problème du "free rider")

Cette difficulté conduit les auteurs à conclure que l'Etat doit dès lors décider autoritairement du montant à produire, à travers les procédures politiques, et non plus sur base d'une expression spontanée des préférences individuelles.

Le cas particulier des services collectifs de sécurité doit-il être soumis lui aussi à cette conclusion négative ? Il faudrait l'affirmer si la sécurité était considérée en bloc comme un service collectif. Mais précisément, la désagrégation opérée dans la section 1 entre divers services de sécurité va nous permettre d'échapper dans une certaine mesure à l'impasse logique de la théorie économique des biens et services collectifs.

c) La combinaison optimale des initiatives privées et publiques en matière de sécurité intérieure.

Nous avons analysé jusqu'ici les équilibres entre les diverses initiatives privées en matière de protection, l'équilibre de l'initiative publique dans le même domaine, et l'équilibre de l'initiative publique en matière de prévention. Mais il est évident qu'en raison de la substituabilité qui existe entre services de protection des firmes privées et des forces de police d'une part, et entre services de protection en général et activités de prévention d'autre part, l'ampleur des initiatives dans un de ces secteurs influencera les équilibres dans les autres.

Cette réalité conduit naturellement à la question plus générale suivante : compte tenu (1°) des interactions entre les composantes privées et publiques de ces services, et (2°) du fait que chacun d'eux nécessite l'utilisation de ressources rares, quelle est l'ampleur de l'ensemble des initiatives dans ce domaine, et quelle est

leur répartition entre secteur privé et secteur public, qui rendront maximum le bien-être de la collectivité ? La réponse à cette question requiert de recourir à une analyse en termes d'équilibre général.

Le problème se pose dans les termes suivants. Soient :

- C le nombre des consommateurs de l'économie, désignés chacun par l'indice $i = 1, \dots, C$;
- N le nombre des biens et services privés, désignés chacun par l'indice $j = 1, \dots, N$;
- X_j la quantité de bien privé j faisant l'objet d'une décision de production (comme input ou comme output, cf. infra), et X_j^i la quantité de ce bien faisant l'objet d'une décision du consommateur i ;
- M le nombre des biens et services collectifs, désignés chacun par l'indice $j = N+1, \dots, N+M$;
- Y_{N+j} la quantité du bien $N+j$ faisant l'objet d'une décision de production, et $Y_{N+j}^i \geq 0$ la quantité de ce bien consommée par l'individu i ;
- $u^i = u^i(X_1^i, \dots, X_N^i, Y_{N+1}^i, \dots, Y_{N+M}^i)$ (1)

la fonction d'utilité du consommateur i ; pour les biens privés, ses arguments X_j^i ($j=1, \dots, N$) désignent des consommations de biens et services s'ils sont positifs, des fournitures (p.ex. du travail) s'ils sont négatifs;

$$F(X_1, \dots, X_j, \dots, X_N, Y_{N+1}, \dots, Y_{N+j}, \dots, Y_{N+M}) = 0, \quad (2)$$

la fonction de production (globale) des biens privés et collectifs; les arguments X_j , ($j=1, \dots, M$) de cette fonction désignent des outputs s'ils sont positifs, des inputs s'ils sont négatifs;

$$W = W(u^1, \dots, u^i, \dots, u^C), \quad (3)$$

la fonction de bien-être social définissant le "poids" du bien-être de chaque individu par rapport à la collectivité ;

$$\sum_{i=1}^C x_j^i = X_j, \quad j=1, \dots, N, \quad (4)$$

les relations exprimant que la somme des consommations de chacun des N biens ou services privés ne peut en dépasser la production;

$$Y_{N+j}^i = Y_{N+j}, \quad i = 1, \dots, C \text{ et } j = 1, \dots, M, \quad (5)$$

les relations spécifiant le caractère collectif des M autres biens et services définis dans l'économie.

Dans ce contexte, l'allocation des ressources qui maximise le bien-être social (ou l'intérêt général) est celle qui vérifie les conditions de premier ordre de la maximisation de (3), sous les C contraintes (1), la contrainte (2), les N contraintes (4) et les C+M contraintes (5). Rappelons ces conditions :

$$\frac{\partial u^i / \partial x_j^i}{\partial u^i / \partial x_k^i} = \frac{\partial F / \partial x_j}{\partial F / \partial x_k}, \quad \begin{matrix} i=1, \dots, C, \\ j, k=1, \dots, N \end{matrix} \quad (6)$$

$$\sum_{i=1}^C \left(\frac{\partial u^i}{\partial Y_{N+j}^i} \right) / \left(\frac{\partial u^i}{\partial x_k^i} \right) = \frac{\partial F}{\partial Y_{N+j}} / \frac{\partial F}{\partial x_k}, \quad \begin{matrix} j=1, \dots, M \\ k=1, \dots, N. \end{matrix} \quad (7)$$

$$\frac{\partial W}{\partial u^i} \cdot \frac{\partial u^i}{\partial x_j^i} = \frac{\partial W}{\partial u^m} \cdot \frac{\partial u^s}{\partial x_j^s}, \quad \begin{matrix} i, s=1, \dots, C \\ j=1, \dots, N. \end{matrix} \quad (8)$$

Comment ces résultats s'appliquent-ils aux activités de sécurité ? Ayant distingué parmi celles-ci des services de nature privée et d'autres de nature collective, nous pouvons ranger les premiers parmi les N biens privés et les seconds parmi les M biens collectifs. Désignons en particulier par n un de ces services privés, en l'occurrence les activités de protection assurées par des firmes privées, et par r ces mêmes services (privés) lorsqu'ils sont fournis par les forces de police publiques; convenons enfin d'appeler m un des M services collectifs, ceux de prévention criminelle.

Les conditions formelles de l'optimum social qui viennent d'être rappelées peuvent maintenant être utilisées pour justifier l'énoncé de deux propositions précises, et d'une remarque qui les complète.

Proposition 1 : En ce qui concerne les services de protection des personnes et des biens, il serait conforme à l'intérêt général que les forces de police locale et nationale tarifient leurs prestations à des prix tels que ceux pratiqués par les firmes privées, et servent les demandes qui se présentent à elles dans ces conditions, jusqu'au point où le coût marginal de ces prestations est égal à leur prix sur le marché.

L'équation (6) détermine les conditions d'optimalité dans la production et la consommation d'un bien ou service privé quelconque. Remarquons dès maintenant que cette égalité est requise, quel que soit le statut - privé ou public - des producteurs de ce bien ou service. En posant k (bien privé) comme numéraire, et en utilisant les règles de dérivation des fonction implicites, on a pour les services de protection assurés par des firmes privées et pour ceux fournis par la police, respectivement :

$$\left. \frac{d X_k^i}{d X_n^i} \right|_{u^i = \text{cste.}} = \frac{d X_k}{d X_n}, \quad i = 1, \dots, C, \quad (9)$$

$$\left. \frac{d X_k^i}{d X_r^i} \right|_{u^i = \text{cste.}} = \frac{d X_k}{d X_r}, \quad i = 1, \dots, C. \quad (10)$$

Le membre de droite de chacune de ces équation mesure le coût marginal du service correspondant; le membre de gauche peut être appelé la "disposition marginale à payer" du consommateur i pour le service considéré. Sachant que le service privé n fait l'objet de transactions sur le marché à un prix unitaire p_n , on sait par la théorie classique que si ce marché est concurrentiel, les consomma-

teurs du service, aussi bien que les firmes qui le produisent, ajustent leurs décisions à ce prix, de manière telle que pour chacun des consommateurs, $d X_k^i / d X_n^i$ soit égal à p_n , et pour les producteurs, $d X_k / d X_n$ le soit aussi. On peut donc dire que s'il existe des marchés privés parfaits de la sécurité, la condition (9) est spontanément réalisée pour le service n.

Si l'autorité policière fournissant le service de protection r, le faisait au prix p_r , la théorie des choix du consommateur à prix donnés conduit à affirmer que les citoyens ajusteraient leur consommation de telle sorte que pour chacun d'eux :

$$\left. \frac{d X_k^i}{d X_r^i} \right|_{u^i = \text{cte.}} = p_r;$$

si de plus les services de police sont développés jusqu'au point où leur coût marginal est égal à p_r , la condition (10) se trouve alors réalisée.

Ceci démontre la première partie de la proposition 1, qui porte sur le principe même de la tarification; il est montré ici que loin d'être contraire à l'intérêt général, elle permet la réalisation de celui-ci. Remarquons que la tarification n'est pas nécessairement le seul moyen d'assurer l'optimum : il est dit seulement qu'elle le permet.

Pour montrer maintenant que le tarif p_r à pratiquer par la police devrait se rapprocher du prix p_n en vigueur dans les firmes privées, il suffit de considérer le rapport entre les égalités (9) et (10). Celui-ci conduit à poser $d X_r^i / d X_n^i$ comme le taux marginal de substitution entre services de protection assurés par la police d'une part, et par gardes privés d'autre part. Si la qualité du service est identique, ce taux est égal à 1 en valeur absolue : (9) et (10) impliquent alors l'égalité entre p_r et p_n .

Proposition 2. En ce qui concerne les services de prévention criminelle, il serait conforme à l'intérêt général que les autorités donnent à ces services une ampleur telle que le coût marginal de leur production soit au moins égal à autant de fois le prix (unitaire) en vigueur sur le marché des services de protection, qu'il y a de consommateurs de ces derniers services dans l'économie.

C'est l'équation (7) qui énonce les conditions de la production optimale d'un bien collectif quelconque. Dans notre cas, en posant $j = m$, et k restant le numéraire, cette équation peut être réécrite sous la forme :

$$\sum_{i=1}^C \left. \frac{d X_k^i}{d Y_{N+m}^i} \right|_{u^i = \text{cste.}} = \frac{d X_k}{d Y_{N+m}},$$

ce qui s'interprète en disant qu'à l'optimum, la production du service collectif est telle que son coût marginal est égal à la somme de ce que les citoyens sont prêts à payer pour celui-ci. En choisissant par contre le bien privé n aux numérateurs, plutôt que le numéraire k , la même égalité signifie que la somme des taux marginaux de substitution individuels entre protection et prévention est égale au taux marginal de transformation entre ces services. Sachant par ailleurs que le taux marginal de transformation entre deux biens quelconques est égal à l'inverse du rapport de leurs coûts marginaux, l'on peut écrire qu'à l'optimum :

$$\sum_{i=1}^C \left. \frac{d X_n^i}{d Y_{N+m}^i} \right|_{u^i = \text{cste.}} = \frac{d X_k / d Y_{N+m}}{d X_k / d X_n}. \quad (11)$$

Le membre de gauche de cette égalité prend une signification très particulière dans le contexte de la présente analyse. Si l'on

se réfère à la notion de substituabilité entre services de sécurité développée à la Section 1, le sens et la valeur de chaque terme

$$\left. \frac{d X_n^i}{d Y_{N+m}^i} \right|_{u^i = \text{cste.}}$$

se précisent pourvu que l'on souligne que la substituabilité est définie ici pour un individu, à niveau constant d'utilité, et non à niveau de sécurité. Dans la mesure en effet où les services n (protection) et m (prévention) sont produits et demandés pour assurer de la sécurité, il y a peu de raisons de penser que du point de vue des consommateurs, les préférences (ou l'utilité) soient plus marquées pour l'un ou l'autre service; si c'est vraiment la sécurité recherchée par chacun qui est analysée ici (et non pas les desiderata ou les convictions politiques sur les méthodes à adopter pour assurer le maintien de l'ordre), l'on peut conjecturer que prévention et protection sont des services parfaitement substituables, du point de vue des consommateurs. Cette caractéristique, clairement définie par l'analyse économique, implique notamment que le taux marginal de substitution entre de tels services est identique pour tous les consommateurs, et constant (toutes les courbes d'indifférence entre ces services sont des droites de même pente négative); si de surcroît les quantités de ces services sont mesurées dans les mêmes unités, ce taux est égal à 1 en valeur absolue.

Sous ces hypothèses, le membre de gauche de l'équation (11) devient égal à C, c'est-à-dire le nombre de consommateurs dans l'économie et l'on obtient les relations [cf. également (10)]:

$$\frac{d X_k}{d Y_{N+m}} = C \cdot \frac{d X_k}{d X_n} = C \cdot p_n \quad (12)$$

qui justifient la proposition 2. Au cas où les services n et m ne seraient pas mesurés dans les mêmes unités (ou encore, si leurs unités n'étaient pas comparables), le rapport entre celles-ci qui

maintient constante l'utilité jouerait le rôle d'un coefficient de proportionnalité par lequel il faudrait multiplier C dans la relation (12).

Outre son contenu "technique" du point de vue de la quantité de service collectif de prévention à fournir, la proposition 2 comporte aussi un élément intéressant du point de vue de la prise de décision en matière de biens collectifs. En effet, alors que nous avons rappelé plus haut l'impossibilité de trouver sur les marchés l'information relative à la demande d'un service collectif quelconque pour y ajuster la production de l'Etat, le cas présent de substituable parfaite avec un service privé fournit une telle information, à savoir le prix pratiqué sur le marché de celui-ci; en le multipliant par C (ou un multiple de C), l'Etat peut connaître le niveau de coût marginal jusqu'auquel il doit développer son activité de service collectif (1). Par le biais du bien privé substituable, le marché lui révèle donc les préférences des consommateurs.

-
- (1) Si d'un point de vue comptable le coût total des activités de prévention paraît assez facile à estimer - les inputs étant clairement identifiables -, un problème de mesure de l'output surgit cependant si l'on veut estimer le coût marginal. Comment définir en effet une "unité de prévention"? La notion de probabilité de délinquance dans une région donnée est pour le moins difficile à mesurer, et le lien de celle-ci avec le coût des activités de prévention est non moins imprécis. En fait, il serait nécessaire de disposer de moyens permettant d'apprécier, de manière quantitative, la "productivité" des activités de prévention.

A supposer que ce problème soit résolu, il ne resterait plus aux autorités qu'à répartir leurs forces entre les diverses sources de criminalité de manière à maximiser l'efficacité de leurs efforts. Quant au financement de ces services, la théorie dans son état actuel en situe la source, comme pour tous les biens et services collectifs, dans l'impôt direct.

Ceci renforce nos commentaires antérieurs sur le rôle de l'initiative privée en matière de protection civile : bien loin de constituer une "concurrence" défavorable ou tout juste tolérable aux interventions des autorités de police, les marchés privés fournissent au contraire à celles-ci une information précieuse sur l'ampleur à donner aux activités qu'elles sont seules à pouvoir entreprendre, en l'occurrence les services collectifs de prévention. Cette conclusion souligne la nécessité d'avoir un marché privé de protection qui soit aussi parfait que possible, de sorte que les prix pratiqués soient de bons indicateurs de rareté. Comme nous l'avons vu dans la première partie, cela ne paraît pas être tout à fait le cas aujourd'hui.

A ces propositions explicitement démontrées, la théorie actuelle permet d'adjoindre encore la remarque suivante :

Dans la mesure où l'autorité publique n'est pas satisfaite de la distribution des revenus prévalant dans l'économie, compte tenu des impôts directs existant, il n'est pas contraire à l'intérêt général que les forces de police locale et nationale pratiquent un certain degré de discrimination tarifaire (par exemple en fonction du revenu des demandeurs) - du moins pour les services de protection dont elles auraient le monopole.

Les conditions (8) de l'optimum défini plus haut requièrent en effet l'égalité entre les utilités marginales sociales de la consommation privée (ou du revenu) des divers consommateurs. Dans une économie de marché, cette situation ne peut être réalisée qu'au moyen de redistributions des revenus que la fiscalité directe permet de réaliser dans une certaine mesure. Or, l'optimalité des conditions (6) et (7) est liée à la réalisation de ces conditions (8), si celles-ci ne sont pas vérifiées, pour des raisons de rigidité de la structure fiscale par exemple, l'analyse doit être repensée en tenant compte de la contrainte additionnelle constituée par cette

rigidité. On entre alors dans les domaines de la théorie dite du "moindre mal" (second best).

Nous n'aborderons pas ici cette extension; nous noterons plutôt une caractéristique quasi-générale des analyses de "moindre mal" (1) à savoir l'apparition de politiques de prix discriminatoires, dont la justification est de différencier selon les utilités individuelles la répartition des effets des contraintes additionnelles. Dans notre cas, la prise en compte de l'absence de redistributions satisfaisantes des revenus conduirait probablement à des résultats du même type en ce qui concerne la tarification des services de police. On trouve donc là des éléments qui pourraient justifier des différenciations tarifaires selon les quartiers ou selon les revenus des demandeurs.

Sans procéder à une analyse explicite de ce problème, il est impossible de préciser l'ampleur des différenciations souhaitables ou tolérables, tout au plus pouvons-nous mentionner le principe. Mais, dans la mesure où la concurrence entre services privés exclut des discriminations dans ce secteur, celles-ci ne seront possibles dans le secteur public que pour des services dont celui-ci aurait le monopole (en fait et non pas seulement en droit), ou alors uniquement "vers le bas", c'est-à-dire sous forme de réductions par rapport aux prix du marché.

(1) Cf. par exemple BAUMOL and BRADFORD, 1970, ou BRONSARD, 1971.

TROISIEME PARTIE. LA REGLEMENTATION ACTUELLE DE LA SECURITE INTERIEURE ET LES PERSPECTIVES NOUVELLES.

De notre étude empirique et théorique, il importe de dégager les conclusions concernant la réglementation actuelle du secteur. De façon générale, "toute analyse des coûts que représentent pour la collectivité les divers éléments du système légal et judiciaire existant, par rapport aux bénéfices qui en résultent est appelée à permettre des réformes conformes à l'efficacité" (1). Dans cette perspective de droit économique, il est possible d'émettre un certain nombre de considérations.

1. En ce qui concerne l'effort actuel de prévention générale destiné à empêcher la naissance même d'intentions criminelles, on peut s'interroger sur l'importance du budget qui y est consacré. L'analyse théorique indique en effet, que le coût marginal des services de prévention peut dépasser un très grand nombre de fois le coût marginal (ou prix unitaire) des services privés de protection. Sans pouvoir procéder ici à un examen plus détaillé de la question, notons au moins qu'il s'agit là du domaine type où l'initiative publique est appelée à se déployer. L'analyse économique rejoint ainsi l'opinion des criminologues : "il est presque sûr qu'une reconversion d'une partie de l'action répressive en action préventive serait possible, si l'Etat pouvait disposer temporairement d'un volant de manœuvres lui donnant le moyen d'ajouter aux crédits affectés à la poursuite des délinquants, à leurs procès et aux prisons, un plus large financement des activités de traitement en milieu ouvert et de prévention des infractions. Après quelques années, l'efficacité de la prévention réduirait le coût de la répression." (2)

(1) JACQUEMIN et SCHRANS, 1970, p.16.

(2) LEAUTE, 1970, p. 316, cité par KELLENS, 1971, p. 17.

2. La substituabilité entre les initiatives privées et publiques en matière de protection a été soulignée. Une telle substituabilité favorise la concurrence et l'existence de prix qui reflètent fidèlement les préférences des individus vis à vis de la sécurité. Dans cette ligne, deux types de mesures réglementaires pourraient être suggérés : d'une part, l'initiative publique devrait être liée à un système généralisé de tarification (au coût marginal) dans tous les cas où les effets du service peuvent être "privatisés", d'autre part, le statut du secteur privé devrait être davantage officialisé et, corrélativement, mieux contrôlé. Nous concluons en développant ces deux points.

a) L'analyse théorique a conduit à démontrer l'utilité de tarifier les services publics de protection. Notons tout d'abord que cette recommandation n'est nullement motivée par des considérations budgétaires : le but premier des tarifs proposés n'est pas en effet de couvrir les coûts des services de police (quoiqu'ils puissent avoir cette propriété, si les rendements sont constant ou décroissants dans ce secteur); leur rôle est plutôt de fournir, d'une part un critère permettant de déterminer l'ampleur à donner à ces services, et d'autre part d'orienter les décisions des utilisateurs en fonction de la valeur des ressources requises.

De plus, la tarification, jointe à la recommandation de développer les services jusqu'au point où leur coût marginal est égal au prix du marché, résoud, pour les forces de police, certains problèmes de choix que pose inévitablement la gratuité de ces services. Dans ce dernier cas en effet, lorsque la demande de protection dépasse les possibilités, l'autorité se trouve confrontée à une alternative difficile. Ou bien, soucieuse de respecter l'égalité de tous devant la loi, elle s'efforce de répartir de façon égalitaire ses services de protection. Le danger est grand, dans cette hypothèse, que les services de sécurité publique se révèlent le plus souvent inefficaces

faute d'atteindre une concentration suffisante de moyens qui permette de réaliser une protection effective. Ou bien, l'autorité publique alloue de façon discriminatoire ses services, en tenant compte notamment des différences de richesses et de risques, entre les agents économiques. Les quartiers opulents seront mieux protégés que les quartiers pauvres, la grosse banque centrale que la petite banque provinciale. Tout d'abord, il paraît discutable qu'un agent économique qui a augmenté sa richesse et jouit exclusivement de cette amélioration puisse faire supporter par le secteur public, et finalement par l'ensemble des citoyens, le coût du risque accru, en termes de mesures de sécurité supplémentaires fournies gratuitement. En outre une telle attitude repose sur l'hypothèse implicite d'une utilité marginale constante de la fortune. Or, perdre 1 million pour une petite entreprise peut être, à ses yeux, beaucoup plus dommageable que ne le serait une perte de 5 millions pour la Banque nationale. Même sur le plan social, les conséquences dommageables pour la collectivité risquent d'être supérieures dans le premier cas, car la ruine y est plus probable. Ce type de comportement discriminatoire peut d'ailleurs prendre d'autres formes ; dans les cas où, comme en Belgique, c'est le bourgmestre qui a sous ses ordres la police communale, celui-ci peut-être tenté d'allouer les activités de protection entre personnes et entre fonctions selon son intérêt politique, c'est à dire en cherchant à maximiser sa probabilité de réélection.

On objectera peut-être encore que l'égalité des citoyens devant la loi rendrait inconstitutionnelle la tarification des services de police. Mais c'est là étendre abusivement le principe : si l'égalité de traitement, à coût égal du service demandé, se justifie économiquement, la constitution n'impose certainement pas l'égalité à n'importe quel prix, ni en particulier à un prix égal à zéro. La limitation des ressources disponibles rend d'ailleurs... utopique une telle interprétation.

Dans les faits, une première enquête auprès des 19 communes à Bruxelles a permis d'établir que dans la majorité des cas la "location des services d'un agent de police" était rare, mais gratuite. La justification de principe avancée est qu'un service public de ce type ne peut être payant. Pourtant, dans un certain nombre de communes, notamment Uccle, Etterbeek, Ixelles, St-Gilles, St. Josse, il existe un système précis de tarification, généralement fixé par décision du Conseil Communal. Trois catégories de services sont distinguées. En premier lieu, une surveillance particulière des "maisons vides des vacanciers" peut être obtenue gratuitement : on peut se demander si cette surveillance ne se réalise pas aux dépens de la protection de ceux qui ne peuvent pas se payer de vacances ! En second lieu, il est possible d'obtenir les services d'un agent de police pour usage privé (escorte, mariage, réception) à un tarif de 125 francs l'heure. Ce montant est considéré comme reflétant le prix de revient et est étonnamment proche du tarif demandé par certaines organisations privées de surveillance. Enfin, il est possible d'obtenir une zone réservée de parking sur la voie publique, à un forfait de 630 francs l'heure pour le transport, le placement et l'enlèvement des panneaux de signalisation, majoré de 30 francs par panneau placé. Une caractéristique de ces tarifs est leur similitude dans les communes où ils sont pratiqués.

Ainsi, un embryon de tarification sur base des coûts est déjà à l'oeuvre. Il serait souhaitable de le généraliser à l'ensemble des communes et à d'autres secteurs (1). Ainsi, en France, le constat matériel d'un accident de roulage sans dommage corporel est considéré comme un acte purement privé qui relève d'un huissier payé par les

(1) Il pourrait d'ailleurs en résulter un transfert de certaines de ces activités de protection, du secteur public au secteur privé, dans la mesure où des différences de coûts joueraient en faveur de ce dernier.

parties en cause. De même en Allemagne, le maintien de l'ordre dans des manifestations sportives est assuré par l'emploi d'agents privés de sécurité qui sont évidemment rémunérés par les organisateurs.

Au delà de cette tarification, on peut se demander si l'adoption des mesures de protection ne devrait pas être plus souvent imposée aux particuliers. Il est notamment évident que l'imprudence ou la négligence de certains agents économiques, tels les banques, risquent d'avoir des effets qui ne se limitent pas à leur seule position personnelle: les actes de violence qui entourent généralement un hold-up peuvent affecter des tiers, les pertes matérielles peuvent se répercuter sur une masse d'épargnants, le climat social est susceptible d'en être affecté .. en un mot, l'absence de mesures de protection privée a des effets externes qui concernent la collectivité. On pourrait dès lors songer, non seulement à tarifier les services de protection dans le chef de ceux qui, spontanément y recourent, mais à obliger réglementairement certains agents économiques à utiliser ces services. C'est déjà le cas aux Etats-Unis avec le Bank Protection Act de 1968 qui impose aux banques diverses mesures de sécurité (désignation d'un officier de sécurité dans chaque établissement, existence d'un programme de sécurité écrit, installation de systèmes d'alarme, déclaration annuelle de conformité avec la réglementation.) De même, en France, une circulaire du Ministre de l'Intérieur (Juin 1963) fait aux banques des recommandations relatives à la protection des transports de fonds et à la sécurité des locaux bancaires (1). Enfin la République Fédérale Allemande dispose d'une législation similaire (1966) s'appliquant à divers organismes de crédit (2). En Belgique il semble

- (1) Cette circulaire déclare notamment : "le recours à des sociétés spécialisées de protection, dans la mesure où elles présentent toutes les garanties désirables, paraît constituer la solution la plus efficace. Je vous prie d'inviter vos confrères à l'utiliser le plus souvent qu'il sera possible".
- (2) Nous remercions Monsieur J.P. LARUELLE, Administrateur délégué de l'ANPAMA qui a bien voulu nous communiquer ces renseignements.

qu'on se limite actuellement à des échanges d'information entre le secteur privé et les milieux ministériels compétents.

b) En ce qui concerne le secteur privé, son organisation laisse encore à désirer. Portant exception au droit d'association proclamé par la Constitution, la loi pénale interdit l'existence d'une police privée en Belgique (1). Néanmoins, un statut des gardes particuliers, basé sur une généralisation de la notion de "garde-champêtre" et de "domaine", a été élaboré et est actuellement réglé par la loi du 30 janvier 1924 (article 6 du Code Rural). En 1967, il existait environ 5.000 de ces gardes particuliers rattachés, soit à des organismes spécialisés, soit à des entreprises (2). Ils ont la compétence des gardes-champêtres, uniquement sur le territoire pour lequel ils ont été agréés et cette compétence se limite aux infractions directement relatives à leurs fonctions.

(1) Voir les lois des 29 juillet 1934 et 4 mai 1936 qui interdisent toutes milices privées ou toutes autres organisations de particuliers dont l'objet est de recourir à la force ou de suppléer l'armée ou la police, de s'immiscer dans leur action ou de se substituer à elles. L'article 1er de la loi de 1934 précise bien que l'interdiction existe même si la milice privée a pour mobile d'aider la police ou l'armée dans la lutte contre la délinquance. Cette disposition ne doit pas être confondue avec l'article 227 du Code Penal, qui punit l'immixtion dans les fonctions publiques civiles ou militaires. La différence entre les deux textes est la suivante. D'une part la milice privée est interdite, même si elle a pour but de suppléer l'armée ou la police. D'autre part, certains comportements sont interdits parce qu'il constitue une immixtion dans les fonctions publiques, civiles ou militaires. Voir GOL, 1967, pp. 254 et 271.

(2) Chiffre cité par M. Van de Plas, substitut du Procureur du Roi à Bruxelles, lors d'une conférence présentée en octobre 1970, à l'Association nationale pour la prévention des agressions, des vols et toutes les formes de délinquance acquisitive (ANPAMA). Cette Association regroupe une centaine d'entreprises qui utilisent des services privés de surveillance et de sécurité. Selon les mêmes statistiques, la province de Liège compte 1500 de ces gardes, le Brabant 1230, les deux Flandres 914, le Luxembourg 500 et le Hainaut 700.

Outre ce statut individuel, le deuxième alinéa de l'article 1 de la loi de 1934 prévoit qu'une exception à l'interdiction de milices privées pourra être accordée à certaines organisations non politiques, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres : c'est le cas pour les trois sociétés qui se partagent le secteur privé de la sécurité en Belgique (1). Les principales conditions d'octroi sont les suivantes :

- éviter de créer toute confusion entre les préposés de la société et les forces de l'ordre public
- se soumettre à la réglementation en matière de port et de détention d'armes
- entretenir avec les forces de l'ordre des rapports d'information
- ne recruter aucun membre du personnel ayant subi des condamnations antérieures non prescrites
- ne recruter que des citoyens belges (2).
- mentionner l'autorisation octroyée dans la correspondance commerciale et publicitaire de la société.

Il serait utile de repenser ces conditions à la lumière des considérations précédentes. Ainsi^{1e} contrôle des informations détenues par les organismes privés et celui du personnel employé paraissent particulièrement importants et devraient être précisés. En outre, il serait utile d'accorder une grande attention aux conditions du marché qui caractérisent le secteur. Les Pouvoirs Publics devraient notamment s'opposer aux pratiques restrictives, à la constitution d'ententes ou de position monopolistiques qui fausseraient les prix pratiqués. Ils devraient au contraire favoriser la concurrence et la libre entrée sur le marché !

(1) A.R. du 8/11/1968 par la Garde Maritime, Industrielle et Commerciale, A.R. du 30/11/1970 pour la Nouvelles Société de Surveillance et de Sécurité, A.R. du 22/7/1969 pour Intergarde.

(2) Le problème de la liberté d'établissement dans le Marché Commun peut être posé.

Dans cette ligne, une substituabilité accrue entre l'initiative privée et publique en la matière serait également souhaitable mais requiert de compléter la législation actuelle. Ainsi, les détectives des grandes magasins ne sont pas assimilables aux gardes particuliers et n'ont donc aucun statut officiel. Si l'on s'tient à la lettre de la loi, "un détective de grand-magasin mandaté par le propriétaire de celui-ci et constatant un flagrant délit de vol, peut tout juste, comme un quelconque propriétaire, se saisir du voleur pour le remettre à la Police officielle, sans l'identifier ni l'interroger et encore moins le fouiller" (1). Les dangers de cette situation sont réels. Les forces policières publiques sont incapables, notamment par manque d'effectifs, de répondre aux besoins en matière de sécurité. Elles sont dès lors amenées à n'accorder leur protection que contre certains types d'infraction, sur base de critères quantitatifs dont nous avons contesté le bien-fondé, et à tolérer l'intervention des services privés de protection, parfois bien au-delà de ce qui est légalement autorisé. Ainsi la quasi-totalité des Policiers^{et} des Magistrats tolère que les détectives de magasin demandent l'identité des délinquants, les invitent à vider leurs poches, sacs et serviettes, procèdent à une interrogation sommaire, fassent signer au délinquant une reconnaissance du délit (2). La police elle-même refuse de se déplacer pour des vols dont la valeur est inférieure à un certain montant.

D'une telle situation semble se dégager l'utilité de conférer un statut d'agent. judiciaire auxiliaire à certains responsables des services privés de sécurité, tant dans les organismes spécialisés que dans les entreprises disposant de leur propre personnel.

(1) A. MOYEN, Limites de la compétence des détectives de grands-magasins, note non publiée.

(2) Par contre, la visite domiciliaire est rejetée par l'unanimité des Parquets.

Une telle réforme rapprocherait l'initiative privée et l'initiative publique dans le domaine de la protection, et serait la source de droits et de devoirs nouveaux dans le chef de ceux qui à titre privé assument un rôle important dans le maintien de la sécurité intérieure du pays. Plutôt que de se limiter à une tolérance des services privés de sécurité qui connaissent, de toute façon, une croissance rapide, il serait préférable d'admettre clairement leur rôle et, corrélativement, d'exercer à leur égard un contrôle efficace dans le sens de l'intérêt général.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BAUMOL, W.J., and BRADFORD, D.F., "Optimal Departures from Marginal Cost Pricing", American Economic Review, LX, 265-283 (June 1970).
- BOWEN, H.R., "The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources", Quarterly Journal of Economics 58, 2,-49 (November 1943).
- BRONSARD, C., Dualité microéconomique et théorie du second best, Thèse de doctorat en sciences économiques, Louvain, à paraître (1971).
- C.N.R.S. (Centre National de la Recherche Scientifique), Economie publique, Actes du Colloque International de Biarritz, septembre 1966, Editions du C.N.R.S., Paris, 1968.
- GOL, J., "Les milices privées en droit belge", Annales de la Faculté de Droit de l'Université de Liège, 1967.
- JACQUEMIN, A., et SCHRANS, G., Le droit économique, coll. "Que sais-je", Presses Universitaires de France, Paris, 1970.
- KELLENS, G., "L'élaboration d'une politique criminelle rentable", Document de travail CRIDE n°712, Centre de Recherches Interdisciplinaires Droit-Economie, Université Catholique de Louvain, mars 1971.
- LEAUTE, J., "Ce que coûtent les crimes et les délits", Rev. Int. Crim. Pol. Techn., 1970.
- MARGOLIS, J., and GUITTON, H., Public Economics, Proceedings of a Conference held by the International Economic Association at Biarritz in September 1966, Macmillan, London, 1969.
- MUSGRAVE, R., "Provision for Social Goods" in MARGOLIS and GUITTON, 1969, chap. 6, 124-144; paru en français sous le titre "L'offre des biens collectifs" in C.N.R.S., 1968, 81-108.
- OLSON, M., AND ZECKHAUSER, R., "An Economic Theory of Alliances", Review of Economics and Statistics XLVIII, 266-279 (August 1966).
- President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, The Challenge of Crime in a Free Society, Task Force Report, United States Government Printing Office, Washington D.C., 1967.
- PRYOR, F.L., Public Expenditures in Communist and Capitalist Countries, Allen and Unwin, London, 1968.
- SAMUELSON, P.A., "The Pure Theory of Public Expenditure", Review of Economics and Statistics XXXVI, 387-389 (November 1954).

SAUVY, A., "Quelques aspects économiques et démographiques de la criminalité", Population, juillet-août 1970.

TULKENS, H., "Problèmes théoriques et pratiques de la tarification dans les services publics", Bulletin de Documentation du Ministère Belge des Finances, juillet 1970.

VAN YPERSELE DE STRIHOU, J., "Sharing the Burden of Defense Among Western Allies", Yale Economic Essays, Spring 1968, 261-320.

ZEEGERS, J., Quelques aspects économiques de la délinquance, Mémoire de Licence et Maîtrise en sciences économiques, Louvain, 1970.