



Public Safety
Canada

Sécurité publique
Canada

ARCHIVED - Archiving Content

Archived Content

Information identified as archived is provided for reference, research or recordkeeping purposes. It is not subject to the Government of Canada Web Standards and has not been altered or updated since it was archived. Please contact us to request a format other than those available.

ARCHIVÉE - Contenu archivé

Contenu archivé

L'information dont il est indiqué qu'elle est archivée est fournie à des fins de référence, de recherche ou de tenue de documents. Elle n'est pas assujettie aux normes Web du gouvernement du Canada et elle n'a pas été modifiée ou mise à jour depuis son archivage. Pour obtenir cette information dans un autre format, veuillez communiquer avec nous.

This document is archival in nature and is intended for those who wish to consult archival documents made available from the collection of Public Safety Canada.

Some of these documents are available in only one official language. Translation, to be provided by Public Safety Canada, is available upon request.

Le présent document a une valeur archivistique et fait partie des documents d'archives rendus disponibles par Sécurité publique Canada à ceux qui souhaitent consulter ces documents issus de sa collection.

Certains de ces documents ne sont disponibles que dans une langue officielle. Sécurité publique Canada fournira une traduction sur demande.

Research Centre
Report
Rapport du Centre
de recherches

1

Department of the
Solicitor General
Ministère du
Solliciteur Général
Canada

**The Cost of
Crime and
Crime Control**

**Le coût de
l'Administration
de la justice
et de la
criminalité**

HV
6024.5
C59
c. 3

© ©

Crown Copyrights reserved

Droits de la Couronne réservés

Available by mail from Information Canada, Ottawa,
and at the following Information Canada bookshops:

En vente chez Information Canada à Ottawa,
et dans les librairies d'Information Canada:

HALIFAX
1735 Barrington Street

HALIFAX
1735, rue Barrington

MONTREAL
Æterna-Vie Building, 1182 St. Catherine Street West

MONTREAL
Édifice Æterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA
171 Slater Street

OTTAWA
171, rue Slater

TORONTO
221 Yonge Street

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
Mall Center Building, 499 Portage Avenue

WINNIPEG
Édifice Mall Center, 499, avenue Portage

VANCOUVER
657 Granville Street

VANCOUVER
657, rue Granville

or through your bookseller

ou chez votre libraire.

Price: \$3.00 Catalogue No. JS2-2371

Prix \$3.00 No. de catalogue JS2-2371

Price subject to change without notice

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada
Ottawa, 1971

Information Canada
Ottawa, 1971

HV
6024-5
C59
C.3

LE COÛT DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE ET DE LA CRIMINALITÉ

THE COST OF CRIME AND CRIME CONTROL

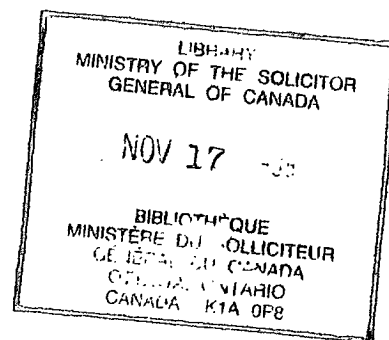
**Analyse des travaux
du Deuxième Symposium International de Criminologie Comparée**

**Analysis of the work of the
Second International Symposium in Comparative Criminology**

Copyright of this document does not belong to the Crown.
Proper authorization must be obtained from the author for
any intended use.

Les droits d'auteur du présent document n'appartiennent
pas à l'État. Toute utilisation du contenu du présent
document doit être approuvée préalablement par l'auteur.

**Publié avec l'autorisation de
Published under the authority of:**



l'Honorable Jean-Pierre Goyer,

**Solliciteur général du Canada
Solicitor General of Canada**

En collaboration:

Contributing authors:

Denis Szabo

Le Directeur, Centre International de Criminologie Comparée
Director, International Centre of Comparative Criminology

BERNARD BONIN
ROGER FASCIAUX
EZZAT FATTAH
ROBERT GEMME
SVEN IVAR IVARSSON
KERSTIN LINDBY
ANDRÉ NORMANDEAU
ALICE PARIZEAU
JOSÉ M. RICO
ALFRED SAUVY

Préface

La publication du rapport intitulé "Le coût de l'administration de la justice et de la criminalité", compte rendu du Deuxième symposium international de criminologie comparée qui s'est tenu à Sainte-Marguerite (Québec), du 29 avril au 2 mai 1970, représente une nouvelle initiative (du Solliciteur général du Canada.) Il s'agit, en effet, du premier rapport de recherches à être publié par le Solliciteur général du Canada.

L'aide que j'ai pu apporter, sous forme de subvention, pour que le rapport puisse être publié, est une autre preuve de la collaboration de plus en plus étroite du Gouvernement et des universités de notre pays en ce qui a trait à l'important domaine de la criminologie. Des initiatives de ce genre contribuent à faire connaître les résultats des recherches dans les milieux scientifiques et universitaires.

Il faut enfin signaler que grâce au Centre international de criminologie comparée de l'Université de Montréal, le Canada coopère avec des Centres de recherches à la fois nationaux et internationaux et, je suis très heureux de prêter main-forte à cette fin.

Jean-Pierre Goyer

Foreword

The publishing of "The Cost of Crime and Crime Control", a report resulting from the Second International Symposium in Comparative Criminology which was held at Ste-Marguerite, Quebec from April 29 to May 2, 1970 is a new venture. This is the first research report published by the Solicitor General of Canada.

The assistance, which we have been able to provide in the form of a grant to publish this report, is evidence of the increased cooperation between the Government and universities in regard to work in the important field of criminology. Efforts such as this provide more ways of disseminating research findings to the scientific and academic community.

Finally, it should be noted that through the work of the International Centre for Comparative Criminology of the University of Montreal, Canada is cooperating with both national and international research centres, and I am most pleased to provide assistance toward that end.

Jean-Pierre Goyer

AVANT - PROPOS

Quels sont les rapports entre connaissance et politique, science et application, chercheurs et administrateurs?

En fait, il s'agit d'un même problème abordé sous des facettes diverses. Historiquement parlant, la criminologie ou ce qui en tenait lieu, posait le problème du crime en termes moraux: quelles circonstances psychologiques et sociales provoquent l'acte criminel et comment aurait-on pu en détourner les auteurs? C'était une recherche et une contribution à la morale théorique, ce fut une branche de la philosophie morale. L'administration publique, plus précisément le bras séculier veille à la sécurité des citoyens avec le maximum d'efficacité; ce fut une contribution à la morale pratique, branche de l'art du gouvernement. La première orientation était empreinte d'un certain idéalisme: on présupposait ou souhaitait voir l'homme perfectible, orienté vers l'exercice des vertus. La deuxième orientation portait la marque du pragmatisme: on connaissait la faiblesse de la nature humaine et la loi du plus fort. Il fallait que l'ordre, quel qu'il soit, fut respecté.

Après l'avènement de la méthode scientifique inspirée des sciences de la nature, la criminologie scientifique s'est constituée et voulait répondre à la question suivante: quelles sont les données mesurables dans la biologie, la psychologie de l'homme et dans la société humaine, qui peuvent être statistiquement associées avec les conduites criminelles et les diverses formes de la criminalité? C'était là un effort pour contribuer à l'histoire naturelle de l'homme et de la société, aux côtés de la biologie, de la psychologie et de la sociologie qui visent l'explication des phénomènes par les connaissances obtenues grâce aux mesures objectives, voire quantitatives.

L'administration de la justice, toujours branche de l'art du gouvernement, est soumise cependant de plus en plus aux exigences de la protection des libertés individuelles et collectives. La garantie d'indépendance pour l'exercice du troisième pouvoir est accrue, plus probablement, dans les pays de droit coutumier que dans les autres, et l'exigence d'une efficacité sommaire fut fortement contrebalancée par la nécessité reconnue de protéger les libertés civiles et individuelles.

Depuis une dizaine d'années, nous assistons à l'émergence d'un troisième type d'interaction et de définition entre recherche criminologique et action prophylactique. En effet, l'accroissement certain des connaissances criminologiques ne semblait apporter qu'une aide négligeable à la solution des problèmes pratiques. Le développement sans précédent des recherches dans tous les domaines de la connaissance est en train d'effleurer les sciences qui se proposent d'expliquer le phénomène criminel. Mais certains chercheurs s'interrogent sur la pertinence du modèle scientifique qui a

FOREWORD

What relationship is there between knowledge and policy, science and application, researcher and administrator? It is in fact a question of the same problem being approached from various points of view. Historically speaking, criminology, or what existed in its place, approached the problem of crime from the point of view of morality: What psychological and social circumstances provoked the criminal act and how would one deter its authors? It was a study of, and a contribution to, theoretical morality; it was a branch of moral philosophy. Public administration, or more precisely, the secular arm, saw to the security of citizens with the maximum effectiveness. This was a contribution to practical morality, a branch of the art of government. The first orientation was marked by a certain idealism: it was pre-supposed, or hoped, that man was perfectible, inclined toward the exercise of virtue. The second approach was pragmatic: it recognized the weakness of human nature and the rule, "might makes right". Order, whatever its form, had to be respected.

After scientific methods inspired by the natural sciences came into use, scientific criminology was begun, and set out to find an answer to the following question: what are the measurable data in the biology and the psychology of man and in human society that can be statistically associated with criminal behaviour and the diverse forms of criminality? This was an attempt to contribute to the natural history of man and society, along with biology, psychology and sociology, which were seeking the explanation of phenomena through knowledge obtained by objective - actually quantitative - measures. The administration of justice, however, being a branch of the art of government, is being subjected more and more to the need for protection of individual and collective liberty. The guarantee of independence is most probably of greater importance in common law countries than in others, and the requirements for total effectiveness have been strongly counterbalanced by recognition of the need to protect civil and individual liberties.

About ten years ago we saw the emergence of a third type of interaction and distinction between criminological research and preventive action. In effect, the definite increase in criminological knowledge seemed to contribute very little to the solution of practical problems. The unprecedented development of research in all fields of knowledge is now affecting the sciences seeking to explain the criminal phenomenon. But

dominé l'épistémologie et la praxis des générations précédentes (et actuelles); ne faudrait-il pas chercher plutôt les données d'une science de l'action, d'une sorte de discipline s'apparentant à celle de l'ingénieur pour remplir la mission de la criminologie d'aujourd'hui?

Et l'administration de la justice, tout en restant fidèle à sa mission de protectrice des libertés individuelles, ne doit-elle pas faire face également aux impératifs de son efficacité?

La crise qui frappe ce secteur de l'administration publique pose, avec une urgence dramatique, le problème de la sécurité publique. Aux côtés de la sécurité de l'emploi, de la santé et du bien-être, commencent à figurer la sécurité judiciaire et la protection des biens et des personnes comme exigences prioritaires. Les sciences économique, sociales, médicales, et les sciences de l'ingénieur contribuent à la recherche de solutions valables. Que peut offrir la criminologie et qu'attend-on pour la voir oeuvrer efficacement au service de la communauté à l'instar des autres disciplines?

Voici donc la première question que nous examinerons dans ce volume, soit les rapports entre les sciences pures et les sciences appliquées.

La deuxième question concerne les modes d'application des connaissances scientifiques par le truchement de l'appareil gouvernemental. Plus exactement, il s'agit de se demander quels sont les obstacles qui s'opposent à la transmission des enseignements scientifiques dans la politique et la pratique judiciaire, correctionnelle ou policière.

Les fonctions du chercheur et celles du praticien sont-elles réellement incompatibles?

Quel est le rôle des idéologies véhiculées par les hommes engagés dans la recherche d'une part, et l'administration de la justice d'autre part, dans les difficultés de communication rencontrées?

Parmi les agents et les agences de changement, quel est le rôle respectif des Commissions d'enquête royale ou présidentielle (si populaires dans les pays de droit coutumier) de l'administration étatique (si puissante dans les pays continentaux et dans les pays dont ils ont inspiré les structures)?

Quelle influence exercent les universités, où se font la formation professionnelle et une partie substantielle de la recherche, et les moyens de communication de masse qui peuvent faire infléchir d'une façon spectaculaire les orientations de l'opinion publique et par voie de conséquence, celles des électeurs et des législateurs?

Quel est, enfin, le rôle de la science? Que peut-elle? Que ne peut-elle pas?

De faux espoirs sont probablement aussi dangereux que l'ignorance; il faut donc examiner les données de ce problème. Enfin, les conditions d'une fructueuse collaboration peuvent être énumérées, dans le respect de la vocation particulière de chacun.

certain researchers are questioning the pertinence of the scientific model that dominated the epistemology and practice of preceding generations and those of today; would it not be better to look at the data of an applied science, of a discipline like that of the engineer, to fulfill the mission of criminology today? The administration of justice, too, while remaining faithful to its mission of protecting individual liberties, constitutes a problem due to its lack of effectiveness. The crisis within this field of public administration has created an acute problem with respect to public safety. Along with job security and health and welfare, legal security and the protection of goods and persons have begun to figure as priority needs. The economic, social, medical and engineering sciences contribute valid solutions to research. What can criminology offer and how do we hope to see it work effectively in the service of the community like other disciplines?

This is the first question we shall deal with: the relationship between the pure sciences and the applied sciences.

The second question concerns methods of applying scientific knowledge through the agency of the government apparatus. What are the obstacles standing in the way of communicating scientific knowledge to legal policy and practice, corrections, and the police? Are the functions of the researcher and those of the practitioner really incompatible? What is the role of the ideologies of men engaged in research, on the one hand, and the administration of justice on the other, that contribute to the difficulties in communication? Among the agencies for change, what is the respective role of royal or presidential commissions of inquiry, (so popular in the common law countries) and of state administration (so powerful in continental countries and in state controlled countries). What influence have the universities, where professional training is given and a substantial portion of research is done; or the mass media which can direct public opinion in a spectacular way, and as a consequence, the thinking of electors and legislators? What, finally, is the role of science: what can it do; what can it not do? False hopes are probably as dangerous as ignorance; the facts of the problem must therefore be studied carefully. The conditions for fruitful collaboration can then be defined for each particular vocation.

The third question concerns a concrete proposal for an applied science model: can one propose an instrument, as in econometrics, which in the field of justice can play the same role in government that the other scientific disciplines

La troisième question soulevée concerne une proposition concrète d'un modèle de science appliquée: peut-on, à l'instar de l'économétrie, proposer un outil qui, en matière de justice, puisse jouer, auprès du gouvernement, le même rôle que les autres disciplines scientifiques jouent pour leurs champs d'action respectifs?

La criminologie peut-elle inspirer un système de prise de décision plus rationnel, et en même temps plus conforme aux aspirations des justiciables et à quelles conditions?

Voici les trois questions que l'on abordera dans le présent volume. Comme on le voit, il s'agit de s'orienter vers une prise de position, et de s'inspirer d'une certaine conception de la criminologie comme science appliquée et de son rôle dans la politique criminelle. Nous pensons que notre discipline doit donner une réponse socialement utile à la collectivité: c'est par là qu'elle réussira ou faillira à sa vocation. De discipline descriptive et académique, d'orientation bio-psychologique, elle doit évoluer jusqu'à devenir une discipline sociale, économique et politique, de tendance analytique et dynamique.

Denis Szabo.

play in their respective areas of activity? Can criminology inspire a more rational system of decision-making, and at the same time one that is more consistent with the aspirations of the man on the street, and under what conditions?

These are the three questions we shall deal with in the present report. It is directed toward taking a stand; and is inspired by the concept of criminology as an applied science and as having a role in the making of criminal policy. We believe our discipline should give a socially useful answer to the community; on this rests its success or failure as a vocation. From a descriptive and academic discipline, bio-psychologically oriented, it should evolve into a social, economic and political discipline, analytic and dynamic in nature.

Denis Szabo

TABLE DES MATIÈRES

Première partie

	Pages
— Préface	1
 LES RAPPORTS DES GROUPES DE TRAVAIL	
Groupe I — La comptabilité nationale, la rationalisation des choix budgétaires et l'analyse des coûts-bénéfices dans le domaine de l'administration de la justice criminelle et pénale	27
Groupe II — L'évaluation des gains et des pertes pour l'économie nationale, résultant de certaines activités criminelles	43
Groupe III — La prévision sociale en criminologie	53
Groupe IV — L'étude des réformes des législations criminelles et pénales, faite dans l'optique des coûts de certains délits et services	69

TABLE OF CONTENTS

Section one

	Pages
— Introduction	14
 REPORTS OF WORK GROUPS	
Group I — National accounting, cost/benefit analysis and PPBS in the administration of criminal justice (Summary)	40
Group II — Evaluation of gains and losses to the national economy resulting from certain criminal activities (Summary)	50
Group III — Social forecasting in criminology (Summary)	65
Group IV — Study of criminal law reforms within the context of certain crimes and services (Summary)	77

Deuxième partie
Section Two

CHOIX DES TEXTES COMMENTES
ANNOTATED TEXTS

	Pages
— Le coût du crime (Approche théorique)	
"Commentaires relatifs à l'analyse des coûts de criminalité, telle que traitée par Gary S. Becker" Par Bernard Bonin	81
"Aspects économiques et démographiques de la criminalité" Par Alfred Sauvy	89
— L'évaluation du coût de la criminalité (Tentatives d'application pratique)	
"La planification, la programmation et la budgétisation au Canada" (extraits) Par le Conseil du trésor du Gouvernement du Canada	95
"Program Budgeting in Sweden — Experiments, Experiences and Effects (excerpts) By Sven Ivar Ivarsson	107
L'analyse des coûts de la criminalité et son application dans deux secteurs particuliers	
"Recherche sur les budgets-temps des patrouilles de la police de la ville de Montréal", par Roger J. Fasciaux	123
"Aspects économiques de la prostitution à Montréal", par Robert Gemme	148
— Reading Guide	
"Bibliographical Study prepared for the Second International Symposium in Comparative Criminology" By Kerstin Lindby	169

PRÉFACE

Jusqu'à tout récemment, la très grande majorité des recherches a été de type fondamental, selon le sens que Jean Pinatel donne à ce terme. Il s'agit, en effet, de travaux qui ont pour fin d'augmenter la connaissance scientifique par l'exploration et la clarification des aspects théoriques de la criminologie, dont le but immédiat n'est pas l'amélioration et la correction d'un état de fait et dont le financement n'est pas conditionné par son application à des situations concrètes. Ces recherches peuvent être étiologiques ou comparatives et s'inspirer soit des sciences naturelles, soit des sciences humaines.

Quelles sont les conséquences de cette conception sur l'état actuel de la recherche, quel bilan peut-on dresser?

Quatre caractéristiques sont à noter:

- a) La diversité des sujets traités,
- b) La complexité grandissante des instruments de recherche,
- c) Le caractère uni-disciplinaire de la plupart des démarches,
- d) L'absence de coordination des recherches universitaires.

a) La diversité des sujets traités.

La curiosité intellectuelle du chercheur étant le critère principal de l'orientation des travaux et du choix des sujets, on ne s'étonnera point d'y rencontrer la plus grande diversité tant au niveau des thèmes que de la méthodologie. Peu de problèmes ont échappé à la curiosité des universitaires, mais peu de connaissances cumulatives en résultent. Très peu de recherches subissent l'épreuve d'un contrôle véritable, très peu de travaux sont soumis à une confrontation critique en fonction d'autres hypothèses. Les connaissances qui en résultent sont empreintes d'un impressionnisme intellectuel, qui est à la science ce qu'est la poésie par rapport à la presse. En toute justice il faut noter que la situation n'est guère meilleure dans la plupart des sciences sociales, dont l'orientation "pure" s'apparente d'ailleurs fortement à celle de notre discipline. Les sources de financement précaires des recherches universitaires obligent le chercheur à un grand opportunisme: il doit saisir l'occasion favorable qu'il exploitera avec une grande économie de moyens. Ceci contribue encore à dégager une image peu cohérente de l'univers de la recherche criminologique. Par ailleurs, on n'a pas souligné le caractère illusoire de la démarche des sciences exactes qui préconisent que l'accumulation patiente des faits et des observations, constitue la source prépondérante du progrès scientifique. Le phénomène criminel est si mouvant, ses liens avec le contexte socio-culturel si intimes, qu'une expérience n'est souvent transposable qu'au prix de simplifications qui la vident de sa substance.

b) La complexité grandissante des instruments de recherche.

Les progrès de la technologie et de la méthodologie scientifique avançant rapidement, ceux qui font des emprunts dans le domaine criminologique, en ont accru substantiellement l'arsenal d'outils d'investigation. Les instruments de mesure plus perfectionnés ont connu des applications fort intéressantes depuis quelques années; le contrôle des variables a fait des progrès incontestables. Toutefois, les résultats sont soit décevants, soit sans rapport avec l'importance de l'investissement intellectuel et matériel. L'exemple le plus spectaculaire concerne l'évaluation des méthodes de traitement de groupes d'individus en liberté surveillée en Californie.* Les différentes méthodes de traitement (ou de non-traitement) semblent n'avoir aucun effet sur le comportement des sujets. Parmi les multiples causes possibles du phénomène, il faut souligner celle qui illustre notre propos présent: l'ambiguïté des concepts (ambiguïté recouvrant celle de la réalité) de traitement, de liberté surveillée, de délinquants.

Nos unités de mesure fondamentale ne sont pas clairement définies et sont donc rebelles à une manipulation scientifique complexe.

Un autre exemple est constitué par les tableaux de prédiction des Glueck: élaborés à partir des pourcentages, leur valeur prédictive est corroborée par l'application de techniques complexes comme l'analyse de régression. Les deux donnent cependant le même résultat et rendent le même service.

c) Le caractère uni-disciplinaire de la recherche criminologique.

Le caractère uni-disciplinaire de la recherche criminologique tient surtout à l'organisation de l'infrastructure institutionnelle dont elle relève. On peut le décrire comme une recherche universitaire qui se conçoit et s'exécute dans les instituts de l'Université, dirigée par un maître. Conçus sur le modèle de laboratoire des sciences naturelles fondamentales ces mini-centres abordent, en toute liberté et en toute pauvreté, l'étude de phénomènes qui

* cf. à ce sujet les différentes références citées dans le Guide de Lecture à la fin de ce volume.

préoccupent le titulaire de la chaire. L'examen des relevés publiés par le Conseil de l'Europe ou le N.C.C.D. est instructif à cet égard. Les lettres de noblesse de la recherche criminologique étant plutôt récentes dans le monde académique, les crédits qui leurs sont attribués reflètent parfaitement cette situation.

Par ailleurs, le professeur consacrant une partie importante de son temps à l'enseignement et à l'administration, dirige quelques assistants ou étudiants qui préparent une thèse: voici l'image d'Epinal de la recherche criminologique universitaire qui se dégage avec netteté du panorama dressé par Radzinowicz dans "Où en est la Criminologie?". La plupart des publications sont signées par un seul chercheur, ce qui dénote l'inspiration unidisciplinaire de ces travaux. L'abondance plus grande des enseignants-chercheurs et des fonds de recherche en Amérique du Nord, n'altère pas fondamentalement cette image de la recherche universitaire. Les structures académiques n'assurent pas en effet une plus grande perméabilité et les "criminologues" font, en règle générale, partie des départements ou facultés, pour lesquels leurs préoccupations demeurent partielles, sinon marginales. La pratique de plus en plus répandue de la recherche contractuelle s'insérant dans ces mêmes cadres académiques à dominante uni-disciplinaire ne change pas non plus, pour l'essentiel de ce tableau.

d) L'absence de coordination des recherches universitaires.

L'absence de coordination réfère au problème des priorités. Le postulat implicite est clair: est prioritaire le sujet que le chercheur, d'une compétence éprouvée, trouve intéressant. Cette conception a été exprimée avec cohérence tout récemment par le Dr. T. Gibbens dans son rapport général présenté à la septième conférence des directeurs des instituts de recherches criminologiques, tenue à Strasbourg, en décembre 1969.

Il déclare que la priorité doit être accordée aux études que les chercheurs compétents jugent pouvoir mener à bon terme, compte tenu des possibilités, des méthodes et des techniques existantes et dont ils supposent pouvoir apporter une importante contribution à la théorie et (en deuxième lieu) à la pratique. Dans cette perspective, les priorités sont égales aux thèmes généraux de recherche. et Gibbens dégage, à partir des rapports nationaux qui lui furent soumis, les points suivants:

Etude de la société.

Comportement criminel inconscient ou non relevé de la part des autorités ou dans le public; effets de dissuasion des peines; attitude du public devant la gravité des crimes et le traitement des délinquants; sociologie des services médicaux et juridiques consacrés aux criminels.

Etude des institutions sociales.

Etudes sociologiques sur le fonctionnement des tribunaux, des services de protection de l'enfance, des services médico-psychologiques de la police; méthodes d'établissement de statistiques sur le crime et les criminels.

Etude des délinquants.

Etudes phénoménologiques et psychologiques portant notamment sur les nouveaux types de délinquants; études de "follow-up" des carrières criminelles par rapport notamment aux autres formes de comportement social, de typologie des délinquants; études étiologiques de tel ou tel type de délinquant par rapport au traitement appliqué.

Etude des institutions de traitement.

Implications criminologiques d'éventuelles modifications juridiques concernant la fraude, les jeunes délinquants adultes et les délinquants dangereux; étude comparative des traitements; durée du traitement; caractéristiques des institutions pénitentiaires et moyens permettant d'obtenir et de mesurer la transformation accomplie; influence de l'aide post-pénitentiaire apportée par les fonctionnaires ou par des volontaires sur les effets du traitement.

On voit combien cette liste résume avec précision les tendances de la recherche universitaire, comme on note l'absence de tout classement prioritaire. On définit, en effet, la criminologie en fonction des intérêts des chercheurs et non pas en fonction des intérêts de la société dont l'objectif est la lutte contre le crime. Cette même tendance se fait valoir dans la note d'orientation sur la politique de recherche du Ministère français de la Justice comme dans le rapport présidentiel américain Katzenbach publié en 1967. Dans un ouvrage récent et qui a retenu, à

juste titre, l'attention tant des milieux universitaires que du public éclairé, Morris et Hawkins distinguent les domaines suivants toujours sans leur assigner une quelconque priorité:

- analyse de systèmes,
- recherches étiologiques,
- recherches de prédiction,
- recherches évaluatives,
- recherches sur l'intimidation.

Il correspond à ce fractionnement des recherches et des orientations une égale dispersion des organisations et des structures de la recherche. Dans l'absence de priorités établies, chaque département ou faculté universitaire, chaque ministère ou organisme de protection sociale, s'organise comme bon lui semble, entraînant ainsi une allocation peu économique des ressources et des énergies.

Que peut-on conclure de ce tableau esquissant les traits de la recherche criminologique "pure" ou "universitaire"?

Insérée dans l'Université dont les traditions les plus puissantes protègent et valorisent la liberté d'initiative totale du chercheur, sa diversité est à l'image de la multiplicité des facettes de la criminalité et de la réaction sociale qu'elle suscite. Tributaires d'épistémologies, de formations et d'obédiences méthodologiques les plus diverses, les chercheurs universitaires ont une conception personnelle de "leur univers scientifique" et des priorités de recherches correspondant à cette conception personnelle. Or, sans avoir pu faire un recensement précis, il est probable que les criminologues qui engagent au moins la moitié de leur temps à la recherche, sont à 80 p. 100 des chercheurs universitaires dont nous venons de caractériser la démarche. Une notable exception est constituée par les pays socialistes qui ont créé, dans le cadre de leurs ministères et de leurs académies (qui sont des instituts de recherche), des groupes de recherche et où ce pourcentage semble plus près de 50 p. 100.

Aucun recensement précis n'existant à l'heure présente, ce n'est qu'avec une marge considérable d'erreurs, qu'on peut risquer des estimations: il n'y a probablement pas plus de 1.500 personnes engagées plus qu'à mi-temps dans la recherche criminologique dans le monde entier. Plus des deux tiers de ces personnes sont probablement intégrés dans les structures universitaires et pratiquent la recherche "universitaire" telle que nous l'avons analysée ici.

I. L'APPLICATION DES CONNAISSANCES CRIMINOLOGIQUES: PROBLEMES DE COMMUNICATION

Si l'histoire de la recherche criminologique se confond, en gros, avec l'histoire de la criminologie universitaire, nous n'avons toujours pas d'analyse historique sur le rôle de l'administration dans le développement de ces recherches. Celles-ci se caractérisent probablement par l'incompréhension, la méfiance et la résistance tant à l'égard des chercheurs qu'à l'égard de l'apport possible de leurs travaux à l'administration de la justice.

A. Raisons de la réticence de l'administration à appliquer les résultats de la recherche criminologique

Les raisons motivant la résistance de l'administration peuvent être résumées en cinq points:

- 1) L'idéologie de l'administration où prédomine, normalement, l'esprit de statu quo et où survit une tradition séculaire incarnée dans les structures et les institutions.
- 2) La portée pratique limitée des conclusions éprouvées des travaux de recherche.
- 3) L'idéologie réformiste des chercheurs qui risque de créer un conflit d'autorité.
- 4) L'idéologie de l'opinion publique influencée par le danger que représentent pour la collectivité, les activités criminelles.
- 5) L'attitude du parlement et du gouvernement qui reflète, jusqu'à un certain point, les mouvements d'opinion du public et les préoccupations de l'administration.

1) L'administration, esprit gestionnaire:

L'administrateur de la justice, qu'il soit responsable des services de la police, des pénitenciers, de la liberté surveillée ou de l'élaboration des sentences et de leur exécution, est chargé de l'application et de l'interprétation, dans des limites sévères des lois. L'autorité dont il est investi dérive de celle de l'Etat dont il est l'agent exécutif. Pour comprendre l'administration, il faut donc examiner la loi, en l'occurrence le code pénal et les arrêtés ou décrets ministériels qui prescrivent les règlements, les procédures, etc. ... L'absence presque complète d'une sociologie de l'administration de la justice, nous réduit aux simples constations de sens commun même si celui-ci peut nous conduire à de graves erreurs d'appréciation.

On relève souvent l'immobilisme, le conservatisme de ceux qui sont chargés de l'administration de la justice et qui ne se rendent pas compte que la fonction de cette administration est définie par d'autres qu'elle-même. Si la police est chargée de maintenir l'ordre public quel qu'il soit, est-il raisonnable de s'attendre de sa part à une analyse critique de la situation de crise qu'elle est obligée d'affronter? Si la loi prescrit la responsabilité morale individuelle des accusés peut-on reprocher à la magistrature qu'elle ait du mal à tenir compte des dossiers de personnalité et des éléments socio-culturels dans l'évaluation de la personnalité criminelle de l'accusé? Si l'administration pénitentiaire est chargée de la punition en même temps que de la "réhabilitation" des détenus, peut-on sincèrement s'attendre de sa part à la mise au point d'expériences complexes et hasardeuses privilégiant d'une façon décisive les techniques de resocialisation au détriment de celles de la punition?

Il faut ajouter à ces considérations le poids des traditions et des structures sans parler des limites qu'imposent l'architecture judiciaire et pénitentiaire à tout changement d'orientation même ordonné par les pouvoirs constitués, les mentalités qui s'expriment dans les manières qui abordent, traitent et disposent de l'accusé ou du détenu résistant à toute transformation radicale. Là encore, les recherches précises font défaut. Des mémoires nombreux, consacrés aux souvenirs de prison ou de persécution policière, quel que soit le régime politique au pouvoir, frappent cependant par la similitude des récits... Peu de relations sociales semblent marquées d'une continuité, d'une perennité plus prononcée que celles qui régissent les rapports entre justiciers et justiciables.

Il convient de noter également à cet égard la formation intellectuelle des membres de l'administration de la justice. Les facultés de droit, les écoles militaires et parfois les écoles d'administration publique constituent les pépinières de la grande majorité. Les facultés des sciences humaines (médecine incluse) fournissent de plus en plus de candidats: ceux-ci chaussent cependant des bottes qui furent fabriquées et utilisées par et pour d'autres usagers. Sans porter un jugement sans nuance, on peut faire remarquer que cette formation juridique ou militaire ne prédispose pas ses titulaires à une ouverture excessive à l'esprit de la recherche scientifique. Partant des faits d'observation du sens commun - ce qu'on appelle avoir les deux pieds sur terre -- portant le poids d'une organisation hiérarchique, dont la règle d'or est de toujours se couvrir et de ne jamais encourir de risques inutiles, l'administrateur de la justice gère et, à la rigueur, interprète prudemment les institutions et les lois qui lui sont confiées par le législateur ou le supérieur hiérarchique. Certains événements sont d'ailleurs là pour rappeler aux plus audacieux les dangers d'initiatives nouvelles et hasardeuses: les émeutes éclatent plus facilement dans les prisons connaissant des changements de régime de vie, car la "culture carcérale" garante de stabilité se sent menacée dans ses privilèges; le voleur à main armée à son premier délit, mis en probation, peut récidiver spectaculairement; les jeunes entreposent de la marchandise volée dans le club de prévention organisé sous la protection de la police, etc...

On constate donc qu'il n'y a rien dans le système social qui caractérise cette bureaucratie pour stimuler l'initiative visant un changement quel qu'il soit; au contraire, il semble que tout le poids du système va vers un conformisme au niveau des fins et pratiques traditionnelles. Ce n'est pas un spécialiste des sciences sociales qui devrait alors s'étonner du peu de réceptivité, voire de l'hostilité de ces milieux à l'égard de la recherche criminologique. En effet que leur apporte ou leur rapporte cette recherche?

2) Portée pratique limitée des conclusions des travaux de recherche:

A l'instar des autres sciences humaines, peu d'applications peuvent être tirées de certitudes ou de lois scientifiques également peu nombreuses. Berelson a tenté de résumer toutes les conclusions vérifiées auxquelles sont arrivées les sciences du comportement. L'examen critique de cette liste indique qu'il y a moins de 50 propositions suffisamment originales et suffisamment valides parmi les 1.045 énumérées par l'auteur.

Et il importe de rappeler ici le caractère universitaire de la recherche criminologique contemporaine orientée vers l'intérêt des savants qui sont, la plupart du temps, à cent lieues des milieux plutôt lugubres où s'administre la justice, et des problèmes d'une grande banalité intellectuelle qui préoccupent ceux qui sont chargés de cette administration, il est normal qu'il y ait peu d'attraction mutuelle. Sous des pressions diverses, les administrations ont commencé à introduire, depuis une dizaine d'années, des services de recherche dans les ministères de la justice et à établir, par le truchement de contrats, des relations de travail avec certains centres universitaires. Le plus ancien et le plus intéressant exemple est, à cet égard, celui du "Home Office" au Royaume Uni, dont le modèle a inspiré à un degré plus ou moins grand, les autres initiatives gouvernementales. Dans les pays socialistes en particulier, en Pologne, en Yougoslavie, en U.R.S.S. et dans la R.D.A., d'importants services de recherche relèvent soit du ministre de la justice, soit des services du procureur général.

Il est probablement trop tôt pour dresser un bilan de ces expériences, mais les universitaires ont dû, cependant, renoncer à l'initiative du choix du sujet, accepter des limitations dans le choix méthodologique et renoncer parfois à la publication intégrale des résultats des recherches. On conviendra qu'il s'agit là d'un crime de lèse-majesté dans la conception traditionnelle du chercheur universitaire. On ne doit donc pas s'étonner que l'enthousiasme pour cette collaboration ne soit pas débordant chez les chercheurs. Il n'est pas excessif non plus chez

les administrateurs. Quel est l'intérêt pour le magistrat d'une étude complexe sur la prise de décision judiciaire et le rôle des dossiers de personnalité, alors que les services de probation dont sa Cour est dotée, sont parfaitement insuffisants par rapport aux besoins dont le caractère aigu est évident sans renfort d'aucune recherche d'aucune sorte? Quel enthousiasme peut-on espérer de l'administrateur pénitentiaire pour des raffinements de tests de classification et de diagnostic ou pour des expériences prometteuses en traitement de toute sorte s'il sait que l'architecture des institutions existantes, le niveau de formation actuelle de son personnel, la persistance d'une culture carcérale, constituent un carcan d'acier en face de toute velléité de réforme?

L'application des connaissances dérivées des recherches scientifiques exige le développement d'un certain type de recherche: la recherche appliquée, une stratégie d'application qui exige une démarche administrative encore inédite dans la plupart des secteurs de l'administration publique. Pensons encore à l'échec des politiques sociales dans des domaines aussi vitaux que l'éducation, la santé publique, le développement régional, etc. . . pour réaliser les difficultés qu'on rencontre. Nous en parlerons plus en détail dans la troisième partie de ce rapport. Qu'il suffise de dire ici que, dans l'état actuel de la recherche scientifique et de l'administration de la justice, on voit mal les possibilités d'application des connaissances scientifiques pour améliorer l'administration. Notons entre parenthèses et à titre indicatif les difficultés rencontrées par les économistes en face des hommes d'affaires et des industriels, des biologistes, physiologistes et biochimistes, etc. . . face aux cliniciens et praticiens avant que des modes institutionnalisés de collaboration aient pu s'instituer dans le respect de la vocation particulière de chacun. Nous sommes loin, encore très loin de tels *modus vivendi*, en ce qui concerne la criminologie et l'administration de la justice.

3) Idéologie réformatrice des chercheurs:

L'idéologie véhiculée par la recherche scientifique ajoute encore aux difficultés de coopération. Tout universitaire demeure attaché avec une intransigeance souvent jalouse, à la liberté de choix de ses sujets de recherche, de ses instruments de mesure et à la publication des résultats de ces recherches, afin qu'ils soient soumis à la confrontation publique avec d'autres chercheurs scientifiques. Cette philosophie est la garantie indiscutable de la liberté académique qui a fait des Universités des foyers de la liberté de pensée et parfois des libertés tout court. Personne ne songe à contester cette position et l'attitude qui en résulte pour le chercheur individuel dans les pays où survit la tradition d'une démocratie libérale. Mais à partir du moment où le chercheur se fait le promoteur d'une certaine conception de l'homme et de la société, d'une certaine mise en oeuvre des moyens pour réaliser l'épanouissement de l'un ou de l'autre, il sort de son sanctuaire et affronte tous ceux qui, dans le champ social et politique, défendent d'autres conceptions ou visions, ou qui sont opposés aux siennes. On ne peut plus invoquer à ce moment-là les principes qui garantissent l'intangibilité de la liberté de la recherche. Le "savoir pour pouvoir" d'Auguste Comte, a fait d'une catégorie importante de chercheurs et d'universitaires, les protagonistes d'une certaine réforme sociale qui se classe, en gros, sur le flanc gauche et progressive de l'échiquier politique. Il est normal que les protagonistes de d'autres conceptions philosophiques, sociales et politiques, n'accordent aucun privilège particulier aux chercheurs: leur opinion est une parmi d'autres et on en disposera suivant des règles n'ayant rien à voir avec les procédures des débats dans les séminaires universitaires.

Concrètement, nous sommes en face de la situation suivante: (qui, une fois de plus, n'a point fait l'objet de recherches ou d'examen systématiques) les criminologues cliniciens prônent, sur le plan pratique, une réforme radicale de l'institution pénitentiaire telle qu'elle existe et invoquent, pour l'essentiel de leur argumentation, les résultats de leurs recherches en milieu carcéral. Ceux-ci décrivent une faillite totale des efforts (modestes) de resocialisation entrepris par l'administration. Le moindre effort de compromis ou "d'arrondissement des angles" suscite, pour le chercheur, les pires difficultés: qu'on songe aux attaques dont fut l'objet l'éminent criminologue qui s'est livré à l'analyse probablement la plus exhaustive de l'efficacité du système correctionnel américain, non seulement par l'administration mais surtout par certains de ses collègues "progressistes". La moindre concession aux points de vue des uns suscite des accusations de s'être "vendu", et la moindre proposition de réforme, un tant soit peu substantielle, fait classer son auteur dans la catégorie des "utopistes" ou des "esprits subversifs". Le sociologue qui analyse le fonctionnement de la police ou celui des tribunaux, est rarement ami d'une philosophie sévèrement punitive et de l'usage des méthodes fortes d'interrogation des accusés dans le secret des cellules de détention policière. Les résultats de ces recherches risquent d'être entachés d'un certain parti pris; mais, même si les biais peuvent être limités à cet égard, rien n'empêchera d'ordinaire le sociologue-citoyen d'invoquer ses qualités et son expérience dans ses prises de position publiques pour l'application d'une politique plus libérale dans l'administration des tribunaux et de la police.

Comment peut-on espérer, dans ces conditions, que les chefs responsables de ces administrations ne perçoivent pas ces chercheurs comme un des groupes de pression politique dans l'arène des luttes sociales dont l'arme s'appelle "la recherche scientifique"? L'examen des contributions à une réforme éclairée de la justice des

criminologues dont notre discipline vénère le plus le souvenir ou considère l'oeuvre avec le plus d'éclat est instructif à souhait: Ferri en Italie, Prins en Belgique, Bates aux U.S.A. pour les anciens, Lady Wootton, Jean Pinatel, Noël Mailloux, Thorsten Sellin chez les contemporains. Toutes ces personnalités (et des dizaines d'autres ayant les mêmes mérites), ont été, non seulement des chercheurs, mais aussi des militants acharnés et combatifs de la réforme pénale.

Il ne faut pas sous-estimer, dans ce contexte, la fragilité de la défense que les méthodes objectives de la science assurent aux chercheurs face à l'administration, comme d'ailleurs face à l'opinion publique divisée. Que l'on se rappelle l'expérience toute récente du groupe de recherche sur l'administration de la justice, du Département de Criminologie de l'Université de Montréal, qui s'est livré à une analyse de l'opinion publique sur les activités policières et judiciaires. Il en est ressorti que le public avait une opinion plutôt favorable à la police, et négative à bien des égards vis-à-vis de la magistrature et des membres du barreau. Or, la Commission pour le compte de qui l'enquête a été menée, était perçue comme ayant une orientation résolument réformiste et libérale. La réaction à la publication des résultats ne s'est pas fait attendre: les milieux de gauche accusaient les chercheurs d'un biais en faveur de la police, pourfendeuse de la jeunesse contestataire, menace pour les libertés des citoyens. Les plus conservateurs furent non moins sévères: saper l'autorité des corps constitués, dénigrer le banc et les gens de robe, est-ce là ce que visent les criminologues? Les méthodes des sciences sociales n'ont rien de très objectif et en tout cas rien d'innoffensif aux yeux de ceux dont la formation professionnelle est basée sur la critique impitoyable de toute opinion. Les opinions de certains sociologues prenant position pour une "sociologie engagée" ne font que les confirmer dans les soupçons déjà entretenus.

On peut donc conclure que les chercheurs se faisant les porte-parole de réformes, sont perçus par l'administration comme les représentants d'un groupe de pression dont l'outil, "la recherche scientifique", ne sert souvent qu'à déguiser le dessein qui vise une épreuve de force en vue de l'exercice du pouvoir.

4) L'opinion publique:

Et c'est là que l'on peut aborder l'influence sur l'opinion publique des activités criminelles et leurs effets sur l'attitude de l'administration et sur les chercheurs. On n'a peut-être pas assez souligné qu'il existe une corrélation entre l'état très libéral, non-punitif, d'une opinion publique et la menace relativement restreinte que font peser les criminels sur la vie quotidienne des citoyens. Prenons, à titre d'exemple, les pays scandinaves et le Royaume Uni. Il s'agit là de pays qui ont le plus haut degré de stabilité socio-économique et socio-culturelle du monde occidental; l'idée des réformes libérales, surtout en Scandinavie, ne se heurte pas aux sentiments de frustration et de vengeance que nourrissent l'homme de la rue comme l'administrateur de la justice dans la plupart des autres pays du monde. Transportons un instant les conditions de sécurité publique qui règnent à Washington, D.C., à Stockholm: même sans l'aide de recherches scientifiques complexes, on peut présumer une détérioration rapide de cette opinion libérale. La menace quotidienne, que l'activité criminelle fait peser sur les citoyens, rend l'opinion publique extrêmement nerveuse et fermée face aux changements ou réformes, dont personne ne pourrait garantir les effets bénéfiques. La qualité médiocre de la chronique judiciaire dans la plupart des pays, l'existence des journaux à sensation qui vivent en symbiose souvent avec les éléments les moins recommandables, jouent un rôle notable à ce propos.

Ce qui est important à souligner, toutefois, c'est que l'opinion publique véhicule des philosophies politiques et sociales dont elles font partie intégrante. Ce qui veut dire que les journaux de gauche seront plus ouverts aux idées de réforme, les journaux conservateurs le seront moins. En d'autres termes, l'opinion publique est le reflet de l'opinion populaire qui, à cet égard, demeure considérablement divisée. Les chercheurs, dans la mesure où ils sont préoccupés par une réforme pénale, doivent consacrer des efforts à l'éducation populaire afin de raffermir l'opinion libérale.

5) Le gouvernement:

En dernier lieu, nous devons souligner combien l'attitude des parlements et des gouvernements reflète celle de l'opinion publique d'une part, et est conditionnée par les administrations d'autre part. C'est une tautologie que d'affirmer l'interdépendance de l'opinion publique et des pouvoirs politiques dans des pays de démocratie libérale. Aucun homme politique ne pourra survivre, électoralement parlant, s'il est en contradiction flagrante et prolongée avec les courants majoritaires de l'opinion publique. Les exceptions confirment ici la règle: que telle personnalité non-conformiste ait pu se faire même un capital politique avec des opinions "réformistes" ou "très réactionnaires" n'altère pas le fait que l'opinion publique vit en symbiose étroite avec le pouvoir politique.

Il convient de s'arrêter un peu plus longuement à l'examen des relations entre l'administration et le pouvoir politique. Les recherches faites sur la bureaucratie gouvernementale, nous enseignent à quel point est mince la marge de manoeuvre du ministre, pourtant seul responsable de la politique, en face de celle pratiquée par les hauts fonctionnaires de son ministère. En plus de la législation, des règlements hérités d'un passé séculaire, des habitudes de penser et d'agir modelées sur ces règles, il y a la conviction profondément ancrée dans la mentalité des serviteurs du public, qu'ils savent mieux que quiconque ce qu'il faut faire pour bien administrer leurs services. Tout homme

politique connaît ce syndrome et essaie d'y parer en bâtissant un cabinet bien étoffé de "conseillers spéciaux" qui, dans certains pays et à certains égards, finissent par dédoubler ou par court-circuiter la hiérarchie administrative officielle.

Ce n'est pas dans le cadre de ce rapport que nous pouvons analyser en détail ce phénomène: les "politicologues" y ont déjà consacré leur attention depuis quelques années. Il suffit, pour nous, d'attirer l'attention et de signaler la nécessité pour la communauté des chercheurs, d'établir une stratégie d'action et de collaboration s'ils veulent que leurs idées aient un impact sur la politique sociale de leur pays.

B. Les conditions d'un changement social

Quels sont les moyens pour assurer un changement social en adaptant l'administration de la justice aux exigences de la criminologie contemporaine?

Si nous admettons qu'il se dégage des recherches criminologiques une certaine conception de l'administration de la justice, et si nous reconnaissons la légitimité pour les chercheurs de se préoccuper d'une réforme visant la réalisation de cette conception, on peut s'interroger sur les rôles respectifs des diverses parties en cause:

- 1) L'Université, d'abord, où se fait une partie importante de la recherche.
- 2) L'administration, ensuite, qui a la charge des institutions.
- 3) Le pouvoir politique, finalement, qui doit arbitrer entre les divers projets de réforme et à qui revient la responsabilité de faire respecter le bien commun.

1) Rôle de l'Université:

Il y a lieu de développer à l'Université, sans préjudice des traditions garantissant la liberté académique, un secteur dans le domaine des sciences sociales, qui accepte la perspective de l'application des connaissances dérivées de ces recherches. A l'instar des écoles de polytechnique et de médecine qui se sont développées aux côtés des facultés des sciences vouées à la recherche fondamentale, au développement des connaissances et la formation des chercheurs, on doit souhaiter la création d' "écoles d'ingénieurs sociaux" ou de "polytechniques psycho-sociales" couvrant l'ensemble des champs économiques, sociaux et politiques. Il faut bien admettre que nos universités sont loin d'avoir reconnu la nécessité d'une contribution pour former les praticiens aux changements socio-économiques et socio-culturels en les outillant de techniques d'action et d'intervention et en développant des activités de recherche visant les transformations sociales. Les exigences de la formation scientifique des chercheurs visent à instruire des étudiants en vue de connaître davantage de choses sur des phénomènes de plus en plus restreints et précis. Or, la démarche d'une science appliquée est l'inverse: c'est sur un champ ou un domaine toujours plus complexe, la santé, l'urbanisme par exemple, qu'il s'agit de connaître de plus en plus de choses. Toutes les tentatives pour greffer l'application sur la recherche fondamentale ont été vouées à l'échec: les deux démarches sont incompatibles au sein d'un seul curriculum, de déontologie et d'épistémologie. Elles sont plutôt complémentaires: on parle de choses semblables, mais dans une perspective et avec une finalité différentes. Il faut donc leur créer, et on l'a d'ailleurs déjà fait, des institutions distinctes.

La criminologie faisant partie des sciences humaines appliquées à l'administration de la justice, à la prévention de la criminalité et au traitement des délinquants, il importe que les Universités se dotent de telles structures académiques afin de pourvoir aux besoins en matière de formation professionnelle et également en matière de recherche scientifique. On peut concevoir dans une telle perspective et dans un tel contexte institutionnel la naissance d'équipes de recherches qui pourraient collaborer avec de considérables chances de succès avec une administration orientée vers le progrès.

2) Rôle de l'administration:

A quelles conditions l'administration peut-elle devenir réceptive à l'apport sensible de la recherche? On pourrait signaler les suivantes: tout d'abord les fonctionnaires devront être recrutés de plus en plus dans les milieux des sciences humaines appliquées et un certain dénominateur commun, du moins au niveau de la formulation des problèmes et des moyens pour les étudier et les résoudre, pourrait être acquis. La question du choix des objectifs demeure entière: elle relève de l'échelon politique. Mais des magistrats et avocats plus renseignés sur les sciences humaines, des fonctionnaires chargés du traitement, de l'administration pénitentiaire, de la police, etc. . . formés dans le cadre des sciences humaines appliquées à la justice devront créer, de toute évidence, des conditions actuellement inconnues pour un dialogue entre la communauté des chercheurs et celle des praticiens-administrateurs.

Une autre conséquence de cet état de choses sera que l'administration intégrera dans son sein un service de recherche, de programmation et de développement à l'instar d'autres branches de l'administration publique. Cette pratique, mise au point dans l'industrie privée, a fait faire des progrès considérables dans le domaine de la

rationalisation des méthodes de gestion administrative. Des administrateurs de la justice formés dans ce moule n'auront aucune difficulté à intégrer la recherche et ses résultats dans la régie interne de leur gestion. Les Universités devront pourvoir à ces besoins qui iront en s'accroissant une fois le tournant pris. Le moment de cette transformation n'est pas si éloigné qu'on pourrait le croire; des créations, comme l'Institut national de justice criminelle à Washington (que nous décrivons ailleurs), des projets semblables qui font leur chemin dans plusieurs pays européens, sont là pour justifier un optimisme certain pour l'avenir

3) Rôle du pouvoir politique:

C'est là qu'on arrive à cerner le rôle du pouvoir politique dans cette stratégie du changement. Chaque gouvernement, quelle que soit sa couleur politique, doit faire face au décalage qui existe entre l'esprit et la lettre de la loi, la tradition de l'administration et les aspirations des groupes plus ou moins puissants vers un changement plus ou moins radical. Comment canaliser ces forces, comment disposer de ces problèmes le plus utilement possible, voilà la question qui se pose à ceux qui exercent le pouvoir. Une des techniques, dans les pays à tradition de droit coutumier, est de créer tous les 25 à 50 ans, une Commission royale d'enquête dont les travaux s'étendent sur une période de deux à cinq ans et constituent une base d'action pour l'administration et le gouvernement. Il s'agit là d'une opération essentiellement politique: en effet, la Commission doit faire des recommandations qui relèvent de la décision politique; elle a toute la latitude et l'indépendance voulues pour enquêter sur tous les aspects du problème qui relève de son mandat. L'inconvénient du système est que le gouvernement qui a institué la Commission a rarement l'occasion d'examiner les possibilités de mise en oeuvre des recommandations, et les conditions politiques sont rarement réunies pour assurer une réalisation intégrale des recommandations. Les commissions de planification, composées principalement de fonctionnaires, correspondent aux mêmes besoins dans les pays du continent européen. Si les Commissions royales travaillent publiquement, avec des audiences largement commentées par l'opinion publique et un rapport déposé par le ministre responsable devant le parlement, les comités de fonctionnaires travaillent d'ordinaire dans la grande discrétion qui caractérise le pouvoir étatique, qu'il soit de la tradition napoléonienne, maeternichienne ou bismarckienne.

Il semble que le système des Commissions royales d'enquête, pour aussi libre qu'il soit de garantir l'examen le plus complet et le plus objectif d'un problème complexe et épineux, pêche par les grandes bouchées que constituent presque nécessairement ces rapports. Rarement le pragmatisme, qui est la règle d'or de l'action politique, peut en faire usage au point que cela fasse justice à l'importance des recommandations de la Commission. Le comité de fonctionnaires pêche, de son côté, par une trop grande discrétion et se trouve, de ce fait, dans une trop grande dépendance de la conjoncture politique quotidienne dont est tributaire tout pouvoir politique. Nous avons noté déjà la traditionnelle orientation de l'administration pour préserver le statu-quo, le pouvoir ministériel seul semble être un contre-poids trop léger pour assurer une orientation suffisamment dynamique, suffisamment axée sur le changement.

Sans écarter ces deux systèmes d'opération à la disposition des gouvernements, qui peuvent se justifier probablement dans des contextes politiques particuliers, il y aurait lieu d'envisager la possibilité d'une troisième solution. Celle-ci consisterait dans l'institution d'une Commission permanente, responsable devant le Parlement, qui recommanderait chaque année des réformes qui lui paraîtraient opportunes pour l'administration de la justice du pays. Il s'agirait de surveiller non seulement la lettre de l'application des lois, mais également leur esprit et de porter une appréciation en fonction des besoins des justiciables et des exigences de la protection des biens et des personnes de même que des libertés civiles. Une telle Commission ne se substituerait ni au pouvoir politique ni à l'administration: le premier conservera toujours la responsabilité des initiatives et la seconde celle de l'exécution. Mais une Commission de la réforme permanente de la justice permettrait d'introduire la souplesse nécessaire dans les tentations de l'immobilisme ou de réformes trop incohérentes qui ne tiendraient compte que d'aspects trop partiels du problème. L'opinion publique pourrait ainsi être éclairée sur la complexité et l'enjeu des réformes en cours. De plus, une telle Commission pourrait agir comme agent stabilisateur lors des périodes de troubles ou de crises politiques.

C. Les conditions d'une collaboration plus harmonieuse entre chercheurs et administration

Telles sont d'ailleurs les meilleures conditions d'une plus harmonieuse collaboration entre chercheurs et administrateurs. En effet, à l'heure actuelle, les conditions d'une pareille entente ne sont point réunies: l'Université, où règne en maître l'esprit de la recherche pure, ne prête pas une oreille attentive aux problèmes de l'administration de la justice. (Qui, parmi nous, n'a entendu les réflexions de certains collègues, et non des moindres, sur le caractère déplaisant ou dégradant pour un universitaire de s'intéresser aux problèmes de la police, par exemple. . . ?) Il faut qu'un secteur des sciences humaines ou sociales appliquées soit créé avec, comme partie intégrante, un secteur consacré à la criminologie et à l'administration de la justice. Comme contre-partie à cette innovation, il faut que

l'administration redéfinisse les critères de recrutement de ses agents, intègre dans sa gestion des principes rationnels d'innovation, de tests et d'évaluation subordonnant progressivement à ces nouveaux critères les modes de gestion traditionnels. Enfin, le pouvoir politique pourrait garantir une adaptation permanente de l'administration de la justice aux exigences changeantes de la situation en instituant une Commission permanente de réforme pénale. Les communautés de chercheurs, de citoyens et l'administration pourraient être représentées au sein de cette Commission dont le rôle, tout en n'étant que consultatif, pourrait revêtir une grande importance comme catalyseur et stabilisateur des forces diverses en interaction, voire en conflit les uns avec les autres.

Nous ne prétendons pas que ces innovations assureront, à coup sûr, des évolutions régulièrement harmonieuses. Il semble toutefois qu'à une époque de rapides changements socio-économiques et socio-culturels, l'administration de la justice doive sortir d'une torpeur que son relatif sous-développement a provoquée. Même si les sciences humaines n'assurent pas autant de renseignements sûrs qu'on aimerait leur voir donner, la création d'une grande école des sciences humaines appliquées dans les importantes Universités du monde, accélèrera, à coup sûr, le développement des connaissances, des recherches et la formation d'un personnel d'un haut niveau technique dans tous les domaines où les changements socio-économiques et socio-culturels ont besoin de spécialistes avertis. Même si le pouvoir politique devrait normalement, avec une administration compétente, assurer l'adaptation des lois et des structures héritées du passé à une réalité nouvelle et changeante, la création d'une Commission permanente de réforme pénale donnera une meilleure garantie de stabilité et de mouvement de réforme équilibré. Grâce à ces quelques innovations, les conditions d'un dialogue et d'une collaboration meilleurs, pour tous les intérêts en cause, pourraient être instituées entre ceux qui s'intéressent à une administration de la justice plus humaine.

II. MODÈLE DE CRIMINOLOGIE APPLIQUÉE.

Le troisième et dernier problème que nous tenons à aborder concerne l'examen de la possibilité d'établir un modèle de criminologie appliquée qui, à l'instar des sciences économiques par rapport à la politique économique par exemple, pourrait contribuer par une démarche appropriée à une administration plus rationnelle de la justice. Nous avons vu comment l'intérêt intellectuel du chercheur est le moteur de la recherche universitaire et son seul critère d'évaluation dans son apport au dépôt théorique des connaissances. La seule conclusion pratique des recherches de ce type consiste dans la réclamation d'autres recherches qui seraient nécessaires afin d'éclaircir ou de vérifier des variables peu ou pas explorées dans la recherche présente. On conçoit le haussement d'épaules impatient de l'administration devant de tels résultats alors qu'elle est en prise avec des problèmes d'un tout autre ordre. La recherche contractuelle dont l'initiative revient soit à l'administration, soit à l'Université, mais dont l'orientation est conforme à tel ou tel besoin spécifique de l'administration, permet d'apporter quelque lumière, quoique en ordre dispersé, à la solution de problèmes concrets. On conçoit également le scepticisme de certains universitaires devant de telles recherches qui ne remettent jamais en cause les bases d'aucun système et contribuent en fait, d'après eux, au maintien de services ou de pratiques tout-à-fait néfastes ou injustifiés. La quasi totalité cependant des recherches criminologiques actuelles peut être classée dans l'une ou l'autre des deux catégories.

La conséquence de cette situation est facilement prévisible: ni la confiance ni le respect ne règnent entre chercheurs universitaires et fonctionnaires ou hommes publics chargés d'administrer la justice. Les récentes confrontations sur le plan international, comme l'expérience quotidienne vécue par la plupart de nous dans le contexte national, prouvent bien l'existence d'une atmosphère peu propice à la compréhension et à la collaboration mutuelles.

Il nous semble que seul un changement radical par rapport à la situation de fait existant actuellement peut nous sortir de l'impasse. Les changements qu'on observe dans les transformations des techniques de gestion étatique d'une part et les préoccupations de certains milieux universitaires d'autre part, nous donnent des éléments dont pourraient se dégager des solutions concrètes. Il s'agit, en effet, d'arriver à une conception de la science appliquée qui puisse à la fois satisfaire les exigences de l'administration publique et celles des chercheurs.

Ce changement auquel nous nous référons consiste dans l'application de la rationalisation des choix budgétaires — le "planning, programming, budgeting-system", mise au point dans l'industrie privée et importée dans l'administration publique, d'abord aux Etats-Unis, et de plus en plus en Europe. L'analyse des coûts et des bénéfices dérivés d'une opération ou d'un choix politiques, constitue la pierre angulaire de cette technique ainsi que l'analyse de systèmes qui permet d'évaluer en termes de "input" et "output" le rendement d'un service donné. Nous n'avons pas à développer ici les concepts théoriques ni à dresser le bilan de ce nouvel effort de gestion et de comptabilité nationales. Précisons simplement que grâce à elle, les objectifs d'une politique ont pu être explicités en termes précis et en rapport avec les moyens nécessaires à leur réalisation. Des méthodes appropriées peuvent être prévues afin d'évaluer en cours d'exécution les conséquences et la portée précise de chaque phase et de chaque élément qui intervient dans l'opération.

On voit immédiatement les conséquences révolutionnaires de cette technique de gestion pour notre domaine: à part les abstractions générales du code pénal, aucun Etat n'a explicité les objectifs en termes de moyens nécessaires à sa réalisation dans le domaine de la protection des citoyens contre la criminalité. L'orientation des services, qui, tous, devraient être ordonnés en vue d'une même fin, relève d'une demi-douzaine de ministères, même dans les Etats à forte structure centralisée. Que dire d'une poussière de juridiction dans le cas des Etats nord-américains où l'unification simple, voire la coordination des forces policières, par exemple, se heurtent à des obstacles considérables? On imagine les changements radicaux que l'introduction d'un tel système suppose dans l'administration publique. Devant l'urgence dramatique que revêtent les problèmes de la sécurité publique, il n'est cependant plus utopique ni inconcevable que le processus de changement s'accélère.

Le premier exposé systématique de l'application de cette nouvelle perspective, dans l'administration de la justice, a été fait par H. Blumstein en 1968. Le Deuxième Symposium International de Criminologie Comparée, organisé en 1970 par le Centre International de Criminologie Comparée et dont nous reproduisons dans ce volume le compte rendu détaillé, ainsi que certaines initiatives de la Rand Corporation* et des bureaux de recherche de l'Etat de Californie, constituent les plus récentes tentatives dans ce domaine.

L'objectif fondamental est la réduction du coût social total accompagnant la criminalité grâce à un programme de recherche, d'innovation, de tests et d'évaluations (R.D.T.E.). Concrètement, il s'agit de disposer d'une meilleure description des caractéristiques de la criminalité, des relations entre ses divers aspects et composantes et des actions, règlements, pratiques prévus pour les contrôler, les réprimer ou les prévenir; il faut développer des moyens améliorés pour la prévention, la répression ou le contrôle, en s'assurant de leur efficacité par des tests et des évaluations périodiques.

Dans cette perspective, la recherche criminologique a trois fonctions: la prévention du crime, la réhabilitation du criminel et le contrôle de la criminalité et des systèmes judiciaire, policier et correctionnel.

Contrairement à l'approche universitaire, cette démarche permet de mieux sélectionner les priorités. Vus ainsi, un grand nombre de problèmes sont communs à l'ensemble du système, et permettent une planification du système total; d'autres indiquent des relations entre des composantes du système; d'autres encore incluent des considérations extérieures au système de la justice (telles que les causes du crime) et finalement certains s'appliquent à tous les sous-systèmes (allocation efficace des ressources).

Pour réduire le coût total associé au crime, on propose la réduction du besoin et du désir de commettre des crimes ainsi que la réduction du coût associé à la répression et la prévention du crime en les rendant plus efficaces. Une deuxième tâche consiste à tenter de réduire le coût associé aux opérations et au fonctionnement du système de la justice pénale, et la dernière consiste dans la mise au point de programmes d'appoint et de support.

Blumstein énumère onze programmes que nous résumons ainsi:

- | | |
|---------------------|--|
| <u>Fonction I</u> | — Réduction du besoin et désir de commettre des crimes: prévention et réhabilitation. |
| Programme 1 | Identification et réduction des causes du crime. |
| Programme 2 | Réhabilitation des délinquants |
| <u>Fonction II</u> | — Augmentation des risques et difficultés de commettre des crimes: contrôle du crime. |
| Programme 3 | Prévention directe du crime. |
| Programme 4 | Amélioration de la probabilité d'appréhension et de conviction des criminels. |
| <u>Fonction III</u> | — Réduction des coûts d'opération du système de la justice criminelle. |
| Programme 5 | Amélioration du rendement et de l'efficacité du système de la justice criminelle. |
| Programme 6 | Amélioration des relations entre le système de la justice criminelle et la communauté. |
| Programme 7 | Amélioration de la sélection et formation du personnel. |
| <u>Fonction IV</u> | — Programme d'appoint et de support. |
| Programme 8 | Etablissement d'équipement pour les tests et le laboratoire d'évaluation. |
| Programme 9 | Etablissement et opération d'un Centre de statistiques et de mensuration du crime. |
| Programme 10 | Etablissement d'instituts de recherches privés. |
| Programme 11 | Mesures pour l'appoint technique à l'administration du programme. |

Une application immédiate a été envisagée de ce nouveau concept: les ressources du nouvel institut de recherche de la justice criminelle du Ministère de la Justice américain, ont été allouées grâce à la collaboration d'un comité d'experts, en tenant compte des priorités.

*cf. Guide de Lecture à la fin de ce volume.

On peut se demander si les indications du tableau ci-après sont valables pour les pays d'Europe.

Nous le donnons à titre d'exemple et il sera intéressant de vérifier les variations transculturelles, reflets probables des tendances diversifiées de la criminalité et de la réaction sociale qu'elle suscite.

Ce tableau indique l'accent mis sur la prévention, l'appréhension et la condamnation des criminels au détriment des études étiologiques ou de celles consacrées au récidivisme. Les sommes dégagées pour l'étude de ces derniers phénomènes demeurent néanmoins substantielles. L'application du modèle permet cependant de rassurer ceux des praticiens et des citoyens qui se préoccupent essentiellement de l'amélioration du système de protection sociale sans sacrifier pour autant la recherche sur les causes plus générales.

FONCTIONS	PROGRAMMES	1968	1970	1975
I Prévention	1. Réduire les causes	39%	10%	6%
	Réhabilitation			
II Contrôle du Crime	2. Réduire la récidive	26%	13%	12%
	3. Prévention directe	5%	10%	10%
III Système de la Justice	4. Appréhension et condamnation	1%	21%	20%
	5. Efficacité	15%	14%	10%
	6. Relation avec la communauté	3%	8%	6%
	7. Personnel	5%	4%	6%
IV Appoint et Support	8. Centre d'évaluation	0%	3%	6%
	9. Statistiques et mesures de la criminalité	5%	3%	10%
	10. Centre de recherche	0%	10%	10%
	11. Gestion du programme	1%	4%	4%
Fonds totaux		\$ 18.2 millions fonds privés et gouvern.	\$ 10 millions estimé de fonds gouvern.	\$ 50 millions estimé de fonds gouvern.

Comment pourrait-on organiser la recherche suivant ce modèle appliqué? Il est évident que ni l'Université, ni l'administration ne peuvent, dans leur cadre habituel, en assurer les conditions optimales de fonctionnement, comme nous avons tenté de le démontrer dans le chapitre précédent de ce rapport. Un institut national, attaché à la Commission permanente de réforme pénale, mais disposant d'une large autonomie de gestion et où sont représentés tant les divers services de l'Etat que les criminologues engagés dans la recherche, semble le lieu le plus approprié. Trois grands services devraient y figurer:

a) Un centre de recherche sur la prévention et la réhabilitation, dont l'objectif serait la réduction des besoins et des désirs de commettre des crimes.

b) Un centre de recherche sur la répression et le contrôle de l'activité criminelle, dont le but serait de rendre plus difficile la commission des crimes et d'augmenter les risques d'être pris.

c) Un centre de recherche sur l'ensemble du système d'administration de la justice (police, tribunaux, services correctionnels, etc. . .), dont l'objectif serait de réduire les coûts d'opération tout en rendant le système plus efficace.

Est-ce à dire qu'aucun autre service de recherche ne devrait exister en dehors de l'institut national si fortement orienté vers une recherche appliquée? Certainement pas. Sans parler des recherches universitaires traditionnelles dont la place ne diminuera pas à l'avenir, les divers services comme la police, les pénitenciers, les services de liberté surveillée, peuvent avoir, sinon des centres de recherche, du moins des chercheurs attachés à leur service. La tâche de ceux-ci consisterait à réaliser les opérations de recherche liées intimement au fonctionnement de ces services à l'instar de l'économiste ou de l'ingénieur-conseil engagé par les banques ou les entreprises industrielles. Ils constitueront les débouchés naturels des diplômés des écoles universitaires de criminologie formant des chercheurs appliqués.

Il ne semble pas que cette conception soit utopique ou hors d'atteinte pour la criminologie contemporaine. Quatre considérations nous semblent militer en faveur de l'hypothèse optimiste, à savoir qu'elles pourraient inspirer des initiatives majeures dans les prochaines décennies:

a) La préoccupation de plus en plus vive de l'opinion publique et des pouvoirs publics concernant l'augmentation de la criminalité, ainsi que l'apparition de nouvelles formes de la criminalité tant en Amérique du Nord qu'en Europe. La réforme pénitentiaire, parent pauvre de la politique sociale contemporaine, n'est plus seule en cause: on réalise le rôle de la police, l'importance de l'équipement des tribunaux, des services de prévention sociale, etc. . ., sans parler de la réforme du code pénal. Pour illustrer notre propos, notons que la lutte contre le crime précédait la guerre du Vietnam, la lutte contre la pauvreté et pour la sécurité de l'emploi parmi les points du programme du parti républicain aux élections présidentielles de l'an dernier.

b) La deuxième raison concerne le coût vertigineux de l'administration de la justice sans qu'aucun moyen n'existe pour en évaluer les effets ni en prévoir les limites. Que faut-il améliorer le plus vite, quel investissement a un meilleur rendement: augmenter le nombre des policiers, le niveau de leur formation ou les pouvoirs mis à leur disposition? Personne ne peut répondre "scientifiquement" à ces questions pourtant simples. Faut-il construire des prisons à sécurité maximum, ou faut-il développer des régimes de traitement en communauté, à quel rythme, pour quel type de délinquant? Des milliards investis sont en jeu, sans parler de l'incidence humaine de ces mesures et personne n'est capable de donner une réponse.

c) La justice vient de sortir de l'antichambre de la politique sociale: elle figure maintenant aux côtés de l'éducation, de la santé et du bien-être comme un service essentiel et prioritaire dont les gouvernements doivent assurer le fonctionnement équitable et efficace. L'Etat développe des techniques de gestion budgétaire qui permettent l'établissement des priorités liées aux moyens disponibles: rien ne l'empêchera de les appliquer à l'administration de la justice. La rationalisation des choix budgétaires et tout ce que cela implique, sortira ce secteur des ornières comme elle est en train d'en sortir d'autres, et la recherche y jouera un rôle décisif.

d) Les crises qui ont secoué les Universités depuis quelques années ont conduit bien des professeurs à un examen de conscience. A côté du chercheur dans sa tour d'ivoire et du militant idéologue engagé — deux extrêmes qui se retrouvent un peu partout — émerge dans les sciences humaines, à l'instar des sciences de la nature et de l'ingénieur, un nouveau type de chercheur, profondément préoccupé de la portée concrète de ses travaux et de son enseignement. Ce nouveau type d'enseignement rencontre à mi-chemin le désir profond des nouvelles générations de sortir des sentiers battus et de faire servir leurs efforts et leurs jeunes talents pour améliorer l'héritage physique et socio-culturel reçu des générations précédentes. Il nous semble que peu de disciplines présentent un intérêt aussi grand que la criminologie, orientée vers une plus équitable administration de la justice pour susciter et employer un tel dévouement tant du côté chercheurs-professeurs que du côté des jeunes qui cherchent un point d'attache, un champ d'engagement dans la société qu'ils abordent. Il est donc parfaitement possible de prévoir dans l'avenir la création d'écoles de criminologie, foyers d'une recherche et d'une formation en science appliquée.

Si les perspectives semblent prometteuses et l'optimisme de mise, il ne faut pas cacher toutefois les difficultés et les dangers que cette évolution rencontrera. L'esprit critique devant toujours être tenu en éveil, c'est sur une note de mise en garde et de "caveat" que nous esquisserons la conclusion.

Conclusion

Que deviennent, dans tout cela, la déontologie de la recherche scientifique, l'éthique du chercheur qui n'obéit qu'à sa propre conscience, la recherche de la vérité comme critère intangible de l'action intellectuelle? Devant l'indigence de nos connaissances criminologiques et l'absence presque totale d'une action rationnelle dans l'administration de la justice, ces questions peuvent paraître présomptueuses ou du moins outrageusement prématurées.

Le coup d'oeil jeté sur l'utilisation des résultats des recherches scientifiques pour le progrès industriel et la sécurité nationale, tant pour les sciences exactes que pour les sciences humaines, devrait nous indiquer cependant que le problème, pour être lointain, n'en est pas moins remis aux calendes grecques. L'augmentation de la criminalité dans ses formes nouvelles qui contestent violemment la légitimité de l'ordre social, dans ses formes anciennes liées au crime organisé, semble s'inscrire dans la perspective d'une réalité immédiate, du moins pour les sociétés occidentales entrées dans la phase post-industrielle. Le pouvoir politique est menacé de l'extérieur par des sortes de Coups d'Etats violents, périodiques et diffus, et, de l'intérieur, par des forces occultes qui épousent les formes d'organisation des conglomérats financiers modernes mais dont les fonds proviennent d'activités criminelles.

Il est difficile de dire laquelle des deux forces est la plus dangereuse pour l'avenir d'une démocratie libérale: à notre avis, elles poussent toutes deux dans la même direction. A savoir, la nécessité reconnue d'une meilleure protection sociale et d'une administration de la justice plus efficace. Mais ce prix ne peut plus être calculé seulement en termes financiers, il faut y ajouter aussi le coût moral. La lecture du roman d'Orwell devrait être obligatoire pour tous les responsables; à l'avenir, on devrait l'analyser également dans nos collèges et lycées. Le sentiment d'urgence nationale qui a permis l'accélération inouïe de recherches pour la fission atomique en vue de la création d'une bombe, peut parfaitement se produire dans les prochaines décennies pour notre secteur. Quel sera le choix de la communauté, des chercheurs? Quelles leçons allons-nous tirer de l'expérience des physiciens?

Il n'est peut-être pas nécessaire, dans le cadre de ce volume, d'esquisser un code de déontologie, une praxéologie criminologique. Qu'il soit clair, cependant, pour nous tous, qu'il s'agit là de problèmes d'une extrême gravité. L'étude de la philosophie morale doit être matière obligatoire dans nos écoles, car la capacité de jugement de chacun doit se substituer aux vérités établies qui croulent sous les coups de chaque nouvelle génération. L'établissement de jeux du hasard, la législation de l'homosexualité ou de la prostitution, la dépénalisation de l'ivresse ou de certaines drogues, relèvent tous d'un jugement moral, de même que la législation sur l'avortement ou sur l'écoute téléphonique de conversations privées. De tout ceci, la science éclaire les aspects importants; seul, le jugement moral peut en disposer en dernier lieu.

Si nous devons faire face à ces problèmes, ils ne doivent point servir de prétexte à l'établissement d'une politique plus "scientifique" dont nous avons développé ici les grands traits.

Les problèmes épistémologiques, comme ceux de la morale, ont trop souvent servi de prétexte à ceux qui avaient des raisons bien moins intellectuelles et élevées pour ne rien faire contre le statu quo. C'est ce qui explique la réaction positive et matérialiste si puissamment implantée dans les milieux intellectuels et universitaires. Qu'il soit affirmé ici qu'il n'en est pas ainsi pour nous: démarche scientifique positive et jugement moral normatif sont complémentaires et doivent trouver leur synthèse au niveau de la conscience individuelle de chacun. C'est du développement et des interactions permanentes entre les deux démarches que nous pouvons espérer des actions qui soient dignes de la condition humaine.

C'est en fonction de cette philosophie que les travaux du Deuxième Symposium International de Criminologie Comparée ont été élaborés et résumés dans ce volume qui contient, également, les conclusions schématisées des travaux de recherches amorcées dans cette optique.

Denis Szabo.

INTRODUCTION

Until very recently, most research has been of a "fundamental" nature, to use Pinatel's sense of the term (1967). The aim of these works is to increase scientific knowledge through the exploration and clarification of the theoretical aspects of criminology; the immediate aim is not the improvement and correction of an existing situation, and its financing is not conditioned by any application to concrete situations. These research projects can be etiological or comparative and can be inspired by either the natural sciences or the human sciences. What are the effects of this concept on the present situation in research, what are the results? Four characteristics are to be noted:

- a) the diversity of the subjects treated;
- b) the growing complexity of the instruments of research;
- c) the uni-disciplinary nature of most of the undertakings;
- d) the absence of coordination in university research.

a) The diversity of the subjects treated:

The intellectual curiosity of the researcher being the main criterion for the orientation of his work, his choice of subjects, etc., it is not surprising to find a tremendous diversity not only in theme and subject matter, but in methodology as well. Few problems have escaped the curiosity of the academic world, but very little cumulative knowledge has emerged. Very little research is tested by true controls, very few works are subjected to criticism by comparison with other hypotheses. The findings that result are marked by an intellectual impressionism, which is to science what poetry is in relation to prose. In all justice, it must be said that the situation is no better in most of the social sciences, whose "pure" orientation strongly resembles that of our discipline. The precarious sources of financial backing for university research force the researcher to become somewhat of an opportunist: he must seize the opportunity when it arrives and exploit it with the greatest economy of means. This, too, contributes in creating a barely coherent image of the world of criminological research. Besides this, we have not mentioned the illusory approach of the exact sciences, which advocate that the patient accumulation of facts and observations should constitute the greatest source of scientific progress. The criminal phenomenon is so unstable, its ties with the socio-cultural context so close, that an experiment is often transposable only at the expense of simplifications that render it almost meaningless.

b) The growing complexity of the instruments of research:

The rapid advance in technology and scientific methodology, applied in the field of criminology, has substantially increased its arsenal of research tools. Improved instruments of measurement have been applied in a most interesting way for several years; the control of variables has made incontestable progress. Nevertheless, the results are either disappointing or not commensurate with the tremendous investment of intellect and material. The most outstanding example is the evaluation of methods of treatment of groups of individuals on probation in California.¹ The different methods of treatment (or non-treatment) seem to have no effect on the behaviour of the individual.

Among the numerous possible causes of this phenomenon, those illustrating our present point must be emphasized: the ambiguity of concepts (hiding the ambiguity of the true facts) of treatment, of probation, of delinquents etc. . . Our basic units of measurement are not clearly defined and are therefore not amenable to complex scientific manipulation. Another example is to be found in the prediction tables of Glueck: planned on the basis of percentages, their predictive value is corroborated by the application of complex techniques, such as regression analysis. Both, however, give the same result, render the same service.

c) The uni-disciplinary nature of criminological research:

The uni-disciplinary nature of criminological research above all resembles the organization of the institutional substructure to which it belongs. It can be described as academic research conceived and executed within the confines of the university, directed by a teacher. Conceived after the pattern of the laboratory in the basic natural sciences, these mini-centres undertake in complete freedom, but without resources, the study of phenomena which interest the head of the department. An examination of the findings published by the Council of Europe or the NCCD are enlightening in this respect. The recognition of criminological research being rather recent in the academic world, the credits attributed to it reflect this situation perfectly.

¹ cf. references cited in the Reading List at the end of this volume.

The professor, devoting most of his time to teaching and administration, directs several assistants or students who prepare a thesis: this is the common view of criminological research in the university, which is clearly illustrated in "L'avenir de la Criminologie" (The Future of Criminology) by Radzinowicz. Most publications are signed by a single researcher, proving the uni-disciplinary nature of these works. The abundance of teacher-researchers and funds available for research in North America does not fundamentally alter this picture of research in the universities. The academic structure does not afford accessibility to several disciplines at the same time, and criminologists as a general rule are part of a department or faculty in which they maintain a partial, if not a marginal interest. The more and more widespread practice of contractual research taking place in these same academic departments, dominantly uni-disciplinarian, does not essentially change this picture.

d) The absence of coordination in university research:

The absence of coordination refers to the problem of priorities. The implicit assumption is clear: the subject that interests the qualified researcher has priority. This view was very well expressed recently by Dr. T. Gibbens in his general report to the Seventh Conference of Institutions of Criminological Research held in Strasbourg in December 1969. He states that priority should be given those studies which, all possibilities considered, competent researchers believe could reconcile existing methods and techniques, and which they believe could make an important contribution to theory and (secondly) to practice. From this point of view, priorities are on a par with general themes of research, and Gibbens, from the national reports submitted to him, picks out the following subjects: study of society; criminal behaviour unrealized or unnoticed by the authorities or public; effects of the fear of punishment; the attitude of the public with respect to the gravity of crimes and treatment of delinquents; the sociology of medical and legal services devoted to criminals. A study of social institutions; sociological study on the function of the courts, services for the protection of children, medico-psychological services, police services; methods for the establishment of statistics on crime and criminals. A study on delinquents; phenomenological and psychological studies especially dealing with new types of delinquents; "follow-up" study of criminal careers, especially in relation to other forms of social behaviour; typology of delinquents; etiological studies of various types of delinquents in relation to the treatment applied. A study of institutions for treatment: the criminological implications of eventual legal changes concerning fraud, young adult delinquents and dangerous delinquents; comparative study of treatment; the duration of treatment; the characteristics of penitentiary institutions and methods of obtaining and measuring the change accomplished; the influence of post-penitentiary aid provided by personnel or volunteers on the effects of treatment.

We see how many trends in university research are detailed in this list and we note the absence of any classification according to priority. In effect, criminology is defined in terms of the interests of researchers and not in terms of the interests of society, whose objective is the fight against crime. This same tendency is pointed out in the directive on research policy of the French Minister of Justice, as well as in the American presidential report by Katzenbach, published in 1967. In a recent work, and one that justly attracted the attention of the academic milieus as well as the enlightened public, Morris and Hawkins give particular attention to the following fields of research, without assigning priorities:

- systems analysis;
- etiological research;
- research on prediction
- evaluative research
- research on intimidation

With this breaking up of research and orientation there is also a corresponding breaking up of organizations and research structures. In the absence of established priorities, each department or university faculty, each department or institution for social protection, organizes itself as it sees fit, thus causing anything but an economical allocation of resources and energy.

What conclusions can be drawn from this picture of the characteristics of "pure" or "academic" criminological research? Within the confines of the university, where very strong traditions protect and place a high value on complete freedom of initiative for the researcher, its diversity reflects the numerous facets of criminality and the social reaction it provokes. Products of an epistemology, of a training in diverse methodologies, academic researchers have a personal concept of "their scientific world" and research priorities corresponding to this personal concept. Without having been able to make an exact inventory, it is likely that of criminologists who devote at least half their time to research, at least 80 per cent are academic researchers, the nature of whose undertakings we have just described. The socialist countries are an exception; within their departments and their academies (which are research institutes) there are established research groups, so that this percentage seems closer to 50 per cent. No precise assessment being available at the moment, it is only in risking a considerable margin of error that estimates can be made: there

are probably not more than 1500 persons engaged in criminological research for more than half time, in the entire world. More than two thirds of these people are probably working within academic institutions and practice "academic" research such as we examined here.

I. APPLICATION OF CRIMINOLOGICAL KNOWLEDGE: PROBLEMS OF COMMUNICATION

Although the history of criminological research is merged, on the whole, with that of academic criminology, we have, nevertheless, no historical analysis of the role of the administration in the development of this research. These projects are probably marked by a lack of comprehension, distrust and resistance with regard to the researchers as much as to the possible contribution they can make to the administration of justice. We shall question next (A) the reasons for this state of affairs, before studying (B) better conditions for social change, and (C) fruitful cooperation.

A. Reasons for the reluctance of public administration to apply the results of criminological research

The reasons for this resistance on the part of the government administrators can be summed up in five points:

- 1) The thinking of the civil service, where the idea of status quo usually prevails, and where secular tradition remains firm and deeply ingrained in the existing structures and institutions;
- 2) The limited practical contribution of research;
- 3) The reformist ideas among researchers which risk coming into conflict with the authorities;
- 4) Public opinion, influenced by the danger to the community that criminal activity represents.
- 5) The attitude of parliament and the government, which, to a certain degree, reflects the trends in public opinion and the interests of the administration.

1) The administration as agent:

The administrator of justice, whether carrying out his duties in the police services, penitentiaries, probation or the formulation of sentences and their execution, is charged with the enforcement and interpretation of the law within rigid limits. The authority invested in him derives from that of the State, for which he is the executive agent. To understand the administration, one must examine the law, in this case the penal code, orders in council which ordain the laws, procedures, etc. The almost total absence of a sociology of the administration of justice leaves us no alternative but to make a mere common sense observation, even if this may lead us wide of the mark.

We often bring up the lack of progress, the conservatism, of those in charge of the administration of justice, but we are not taking into account that the function of this administration is defined, not by itself, but by others. Although the police are charged with maintaining public order, as it exists, is it reasonable to expect them to make a critical analysis of the crises they have to deal with? Although the law stipulates the individual moral responsibility of an accused, can we reproach prosecutors for finding it hard to take into account the files on the personality and socio-cultural elements of the accused when evaluating his criminal status? Though the penitentiary administrator is charged with the punishment and, at the same time, the "rehabilitation" of prisoners, can we in all sincerity expect him to clarify complex and risky experiments, and decide in favour of techniques for resocialization to the detriment of punitive ones?

Added to these considerations is the weight of tradition, not to mention the limits imposed by the legal and penitentiary structure on all changes of orientation, even those ordained by the official authorities, who, in the way they approach, treat and deal with an accused or a prisoner, manifest a resistance to all radical change. Here again, precise studies are lacking. Numerous memoirs on prison or police persecution, regardless of the political regime in power, are remarkable for the striking similarity of their stories. Few social relationships seem to have a continuity, a permanency, more pronounced than those between the administrators of justice and the law-breaker.

In this regard, the intellectual training of members of the administration of justice should also be noted. The large majority is the product of law faculties, military schools, and sometimes schools of public administration. Although the human science faculties (medicine included) are furnishing more and more candidates, these are filling positions actually designed for others, not for them. Without passing unreserved judgment, one might say that this legal or military training is not conducive to any willing acceptance of the idea of scientific research. Starting with common sense observation — what one might call having one's feet on the ground — under the pressure of a hierarchical organization whose golden rule is to protect oneself and never run unnecessary risks, the administrator of justice prudently interprets to the letter the institutions and laws entrusted to him. Certain events have already taken place to warn the more daring against the dangers of new and risky ventures: riots break out more easily in

prisons in which changes have been made in the living routine, because the "prison culture", responsible for stability, feels threatened by the new privileges; the armed robber, committing his first crime and put on probation, can suddenly commit another crime; young people are known to store stolen goods in the very street-gang workers' clubs which are organized under the protection of the police, etc.

There is nothing then within this bureaucratic social system to stimulate any venture leading to change, whatever it might be; on the contrary, it would seem that the whole weight of the system is directed towards conformity in its goals and traditional practice. Certainly the social science specialist should not be surprised at the unreceptive attitude, even the hostility, shown by these milieus towards criminological research. In effect, what does this research accomplish or contribute?

2) The limited practical contribution of research:

As in the other human sciences, few applications or scientific laws can be made with certainty. Berelson tried to summarize all the confirmed results achieved by the behavioural sciences. A critical examination of this list shows that there are less than 50 proposals that are sufficiently original or valid out of 1045 enumerated by the author. It is also important here to keep in mind the academic nature of contemporary criminological research. Oriented towards the interest of scholars, who most of the time are miles away from the rather sombre atmosphere in which justice is administered, and where the problems dealt with are not mentally stimulating, the lack of mutual attraction is perfectly understandable. However, under pressure from various sources, for the past ten years or so administrations have begun to introduce research services in their departments of justice and through contracts, to establish relations with certain academic centres. The oldest and most interesting example of this is the Home Office in the United Kingdom, which largely became the model for other government ventures. In the socialist countries, particularly Poland, Yugoslavia, USSR and in the GDR, important research services are under the auspices of either the Department of Justice or the services of the Attorney General. It is probably too soon to give the results of these experiments, but for one thing, the universities have had to forego the initiative in the choice of subjects, to accept limitations in the choice of methodology, and sometimes renounce publication in their entirety of the results of their research. This would be *lèse majesté* in the mind of the traditional researcher. It should not be surprising then, that there is no overwhelming enthusiasm for this type of collaboration on the part of researchers; nor is it overwhelming on the part of administrators. What interest can the magistrate have in a complex study on legal decisions, and the role of personality files, when the probation services of his court are completely inadequate and the acute need for them perfectly obvious without recourse to research of any kind? What enthusiasm can we expect from penitentiary administrators for the refinements of classification and diagnostic tests, or for promising experiments in treatment of all kinds, if he knows that the structure of the existing institutions, the present level of training for his personnel, and the persistence of a prison culture all constitute an impervious barrier against any inclination for reform?

The application of knowledge derived from scientific research requires the development of a certain type of research — applied research. This is a method of application that requires an administrative procedure still unknown in most sectors of public administration. We have only to recall the failure of social policies in fields as important as education, public health, regional development, etc., to realize the difficulties involved. We will discuss this in further detail in the third part of this report. Let it suffice to say here that in the present situation in scientific research and the administration of justice, there appears to be little possibility of applying scientific knowledge to improve the field of administration. Let us note, incidentally, just as an indication, the difficulties encountered by economists vis-à-vis businessmen and industrialists; biologists, physiologists and biochemists, etc., and vis-à-vis clinicians and practitioners, before institutionalized methods of collaboration could be established with respect to the particular vocation of each. We are still very far from such a system of operation where criminology and the administration of justice are concerned.

3) Reformist ideas among researchers:

The ideology of scientific research adds further to the difficulties in achieving cooperation. All academicians cling, almost to the point of obstinacy, to the idea of liberty in the choice of subjects for research, instruments of measurement and publication of their results so that they can be submitted for public comparison with the work of other scientific researchers. It is this philosophy that without question guarantees the academic freedom that has made the universities the seat of free thought, the seat of liberty. No one dreams of contesting this position and the resulting attitude of the individual researcher in countries where the traditions of liberal democracy still exist. But the moment the researcher comes forward with certain ideas about man and society, certain methods for achieving the advancement of one or the other, he emerges from his sanctuary only to be confronted by those in the social and political field, who defend other concepts or views, or are opposed to his. At this point, the principles

guaranteeing the essence of freedom in research can no longer be invoked. The "savoir pour pouvoir" (strength through knowledge) of Auguste Comte made a large group of researchers and academicians the protagonists of certain social reforms, which, on the whole, fall into the category of left wing and progressive politics. It is only normal that the protagonists of other philosophical, social and political concepts should allow these researchers no special privileges: theirs is only one opinion among others and will be dealt with according to rules nothing like the procedures for debate in the academic centres.

Actually, we are faced with the following situation: (which, once again, has never been made the subject of researcher or studied systematically): clinical criminologists, in practical terms, advocate radical reforms in the penitentiary institution as it exists, and as the basis of their argument refer to the results of their research on the prison milieu; this shows a total failure of the modest efforts at resocialization undertaken by the administration. However, the slightest concessions or efforts at diplomacy give rise to serious difficulties for the researcher; one may recall the attacks against the eminent criminologist who devoted himself to what was probably the most exhaustive study of the effectiveness of the American correctional system; not only was he attacked by the administration, but even by certain of his "progressive" colleagues. The slightest concession to the point of view of any group gives rise to accusations of having "sold out", and the most minor proposition for reform, even if it be of little consequence, categorizes its author as "utopian" or "subversive". The sociologist who analyzes the functioning of the police or of the courts, is rarely in agreement with a punitive philosophy or with the use of strong arm methods of interrogating an accused in secret, inside the detention cells of the police. The results of these studies risk being prejudiced to some extent, but even if this bias can be limited, there is nothing to prevent the sociologist as a citizen from calling upon his qualifications and his experience in his public stand for the application of a more liberal policy in the administration of the courts and of the police.

Under these circumstances, how can one hope that those responsible for administration will not look upon these researchers as a political pressure group, whose weapon in the social struggle is called "scientific research"? Contributions to enlightened reform in the field of justice have been made by the following criminologists, whose memory our discipline reveres or whose work it considers the most brilliant and instructive: Ferri in Italy, Prins in Belgium, Bates in the U.S.A. for the earlier ones; Lady Wootton, Jean Pinatel, Noel Mailloux, Thorsten Sellin, among the contemporary ones. All these individuals (and dozens of others having the same ability) were not only researchers, but militants desperately fighting for penal reform.

In this context, one must not underestimate the fact that objective scientific methods can afford the researcher but a weak defence against administration and divided public opinion. We may recall the very recent research on the administration of justice by a group of the Department of Criminology of the University of Montreal, which undertook an analysis of public opinion on police and legal activities. It turned out that the public had a rather favourable opinion of the police, and in many respects a negative one of the Bench and members of the Bar. The Commission, on whose behalf the inquiry was conducted, was regarded as having strong reformist and liberal leanings. The reaction to the publication of the results was immediate: the left-wing elements accused the researchers of bias in favour of the police, of bullying youth, of being controversial and a threat to civil liberties. The more conservative were not less severe: to undermine the authority of official bodies, to denigrate the Bench and the legal profession, was this the objective of criminologists? There is nothing very objective about social science methods according to those whose professional training is based on the merciless criticism of all opinion. The position taken by certain sociologists for "engaged sociology" only confirms their suspicions.

We may conclude then, that researchers, by becoming the spokesmen for reform, are regarded by the administration as representatives of a pressure group who use "scientific research" as a tool to disguise plans for a test of strength towards the exercise of power.

4) Public opinion:

Here we deal with the influence of criminal activity on public opinion and its effect upon the attitude of the administration and upon researchers. Perhaps we have not sufficiently stressed the fact that there is a correlation between the very liberal state, where public opinion is not punished, and the existence of a relatively limited criminal threat on the daily life of its citizens. Let us take the Scandinavian countries and the United Kingdom as an example. These are countries that have the greatest degree of socio-economic and socio-cultural stability in the western world; the ideals of liberal reform, especially in Scandinavia, do not conflict with feelings of frustration and vengeance such as are harboured by the man in the street and the administrator of justice in most other countries. Let us, for a moment, transport the conditions of public safety prevailing in Washington, D.C. to Stockholm: even without the help of complex scientific research, one can presume a rapid deterioration in the liberal Scandinavian viewpoint. The daily threat of criminal activity imposed upon citizens makes public opinion extremely nervous and obdurate about changes or reforms, whose beneficial effects no one can guarantee. The mediocre quality of legal reports in

most countries, and the existence of sensational tabloids that thrive like parasites on the most unsavoury elements, play a remarkable role in this respect.

What is important, however, is that public opinion conveys those penal philosophies that conform with political and social philosophies, of which they are part and parcel; which means to say that left-wing papers will be more open to ideas of reform, conservative papers less so. In other words, public opinion is the reflection of popular opinion, which, in this regard, remains considerably divided. Researchers, insofar as they are interested in penal reform, must therefore devote their efforts to general education in order to strengthen liberal opinion.

5) The government:

Finally, we must stress how much the attitude of parliaments and governments, on the one hand, reflects that of public opinion, and on the other hand, is conditioned by the civil service. This statement is redundant, but to confirm one again the interdependence between public opinion and the political powers in the liberal democracies. No politician could survive, electorally speaking, if he were in flagrant and prolonged opposition to the majority trends in public opinion. The exceptions prove the rule: that such non-conformist individuals have been able to become political leaders with "reformist" or "reactionary" ideas does not alter the fact that public opinion is closely linked with political power.

It is well to pause a little longer over the study of the relationship between public administration and political power. The studies made on government bureaucracy show that, although he alone is responsible for policy, the margin of control exercised by the minister is extremely small when it comes to the activities of the high officials in his department. Besides the laws, the regulations inherited from a secular past, and the habits of thinking and acting modeled upon these regulations, there is the profound conviction in the minds of public servants that they know better than anyone else what must be done to best administer their services. All politicians are aware of this syndrome and try to avoid it by forming a cabinet well studded with "special counselors", who, in certain countries and in certain respects, succeed in by-passing the official administrative hierarchy.

We cannot analyze this phenomenon in detail in this report: the "politicalologists" have been devoting their attention to it for some years. It is sufficient for us to draw attention to the need for the community of researchers to establish a strategy of action and collaboration if they want to have their ideas make any impact on the social policy of their country.

B. The conditions of social change

How can social change be effected by adapting the administration of justice to the needs of contemporary criminology?

If we admit that a certain concept of the administration of justice emerges from criminological research, and if we recognize that researchers are justified in interesting themselves in reforms for the realization of this concept, we can examine the respective roles of the various parties concerned:

- 1) first the university, where a large portion of research takes place;
- 2) next the administration, which is in charge of the institutions;
- 3) finally the political power, which must decide between the various projects for reform, and which is responsible for the common good.

1) The role of the university:

Without prejudicing the tradition of academic liberty in the university, it is possible to develop a section in the field of the social sciences that believes in the application of knowledge derived from research. After the fashion of the technical and medical schools which developed side by side with faculties of science devoted to basic research, the development of knowledge and the training of researchers, we would hope to have "schools of social engineering" or "psycho-social technology", covering the entire economic, social and political fields. We must realize that our universities are far from having recognized the need for training practitioners for socio-economic and socio-cultural change by equipping them with techniques of action and intervention or developing research activity aimed towards social change. The basic requirement for the scientific training of researchers is to teach students with a view to finding out more and more about increasingly specialized and precise phenomena. The first step in applied science is the reverse: it is in an increasingly complex field — health and urbanization, for example — that it is necessary to learn more and more. All attempts to apply practical use to basic research were doomed to failure; the two approaches, deontological and epistemological, are incompatible within a single curriculum. They are complementary, rather similar in subject matter, but having a different perspective and a different conclusion. They require separate institutions, and this has already been done.

Criminology being a part of the human sciences applied to the administration of justice, to the prevention of crime and the treatment of delinquents, it is important that the universities should equip themselves so as to provide all that is required for professional training and for scientific research. In such a perspective and in such an institutional context, we might conceive of research teams which could collaborate with a progressive administration with a considerable change of success.

2) Role of public administration:

Under what conditions could the administration become receptive to the appreciable contribution of research? We might point out the following: first of all, officials should be drawn more and more from the field of the applied human sciences, and in this way a certain common denominator could be achieved, at least with respect to the elucidation of problems and the means for studying and resolving them. The question of the choice of objectives remains intact: it comes from the political ranks. But judges and lawyers, better informed in the human sciences, and officials in charge of treatment, penitentiary administration, the police, etc., trained within the framework of the human sciences as applied to justice, should obviously be able to create conditions unknown today, for a dialogue between the research community and that of the practising administrator.

Another consequence of this state of affairs would be that the administration would form its own research service, programmed and developed like other branches of public administration. This practice, put into effect in private industry, was responsible for considerable progress in the rationalizing of administrative methods. Administrators of justice, cast in this mold, would have no difficulty in integrating research and its results in the internal management of their administration. The universities should provide for their needs, which would keep on increasing once the decision was made. The time for this change is not as far off as one might think; establishments like the National Institute of Criminal Justice in Washington (that we describe elsewhere) and similar projects that are being set up in several European countries, are here to justify a certain optimism for the future.

3) Role of political power:

Here we come to the task of isolating the role of political power in this strategy for change. Each government, whatever its political leanings, must face the lag that exists between the idea and the letter of the law, the tradition of the administration and the aspirations of more or less powerful groups for some degree of radical change. How can these forces be channeled, how can the problems best be dealt with — that is the question confronting those who are in power. The techniques, in countries with a common law tradition, is to set up a Royal Commission of Inquiry every 25 or 50 years, whose work is spread out over a period of two to five years and becomes a basis of action for the administration and the government. This is essentially a political process; in effect, the Commission has to make recommendations which are subject to political decision, although it has all the latitude and independence it needs to study all aspects of the problems that come under its authority. The trouble with this system is that the government which sets up the Commission rarely has the opportunity of examining the possibilities of putting its recommendations into effect, and the political ranks are rarely sufficiently united to assure a total realization of these recommendations. The planning commissions, composed mainly of civil servants, meet the same needs in the countries of continental Europe. Whereas the Royal Commissions work publicly, with sessions made available for public comment, and a report submitted by the minister responsible before parliament, the committees of civil servants usually work with the tremendous circumspection which characterizes State power, whether it be in the tradition of Napoleon, Metternich or Bismark.

It would seem that the Royal Commissions of Inquiry, inasmuch as they are free to undertake the most complete and objective examination of complex and thorny problems, do themselves a disservice by submitting over-detailed reports. Pragmatism, which is the golden rule of political action, can seldom do justice to their important contribution. The committee of civil servants, on the other hand, is far too circumspect, and because of this, finds itself dependent on the daily political contingencies that influence all political power. We have already made note of the administration's traditional tendency to preserve the status quo; ministerial power alone seems to be powerless to assure a sufficiently dynamic orientation towards change.

Without ruling out these two systems of operation at the disposal of government, which might be justified in particular political contexts, it would be well to consider a third possible solution. This would consist in setting up a permanent commission, responsible to Parliament, which every year would recommend reforms it considers expedient for the administration of justice within the country. This would mean not only seeing to the enforcement of the letter of the law, but the spirit of the law as well, and appraising the needs of the man on the street, as well as the need for protection of property, the person, and civil liberties. Such a commission would not serve as a substitute for political power or the administration: the former would be responsible for setting up programs, and the latter would execute them. But a commission for permanent reform in the field of justice would introduce

flexibility necessary to counteract the tendency towards conservatism, or reforms so inconsistent that they take into account only partial aspects of a problem. Public opinion could also be enlightened as to the complexity of the reforms under way and informed of what is at stake. Moreover, such a Commission could be a stabilizing factor during difficult periods or political crises.

C. The conditions for more harmonious collaboration between researcher and administrator

These, then, are the best conditions for a more harmonious collaboration between researcher and administrator. However, at the present time, those involved are not in agreement; the university, where the spirit of pure research prevails, does not lend an attentive ear to the problems of the administration of justice. [Who among us has not heard certain colleagues, remark how unpleasant or degrading it is for a university to have to interest itself in problems of the police, for example?]. There must be a division set up in the human sciences or applied social sciences, with a section — as an integral part — devoted to criminology and the administration of justice. As a counterpart to this innovation, the administration must redefine the criteria for recruitment of its officers, and subordinate integrate in its management rational principles of innovation, tests and evaluation — that will gradually alter the traditional methods of administration in accordance to the new criteria. Finally, the political powers could guarantee a constant adjustment in administration of justice in accordance with changing needs by instituting a permanent commission for penal reform. Researchers, citizens and the administration could be represented within this commission, whose role, while being one of consultation only, could assume great importance as catalyst and stabilizer in the interaction between the various elements, even when in conflict with one another.

We do not claim that these innovations will assure for certain an always harmonious outcome. It would seem, however, that in an era of rapid socio-economic and socio-cultural change, the administration of justice ought to emerge from an apathy brought about by its relative under-development. Even if the human sciences do not assure as much definite information as we would like to see, the creation of a large school of applied human sciences in the great universities of the world would certainly accelerate the growth of knowledge, research and the training of personnel at a high technical level, in all fields where socio-economic and socio-cultural changes have need of experienced specialists. Even if the political powers, with a competent administration, should normally assure the adaptation of laws and structures inherited from the past to a new and changing reality, the creation of a permanent Commission for penal reform would give a better guarantee of stability and a more balanced reform movement. With the help of these several innovations, the elements for dialogue and improved collaboration, in the interest of all concerned, could be attained by those interested in a more humane administration of justice.

II. MODEL FOR APPLIED CRIMINOLOGY

The third and last problem to be dealt with in this report is the examination of possibilities for establishing a model for applied criminology, which, similar to the role of the economic sciences in economic policy, for example, could contribute to a more rational administration of justice. We have seen how the motivating factor in academic research is the intellectual interest of the researcher, and the only criterion of evaluation is the contribution made to theoretical knowledge. The only practical conclusion of research of this type lies in the need for further research to clarify or verify the variables either briefly explored, or not at all. One can understand the impatience of the administration with such results when they are faced with problems of a completely different order. Contractual research, where the initiative comes from either the administration or the university, but is directed toward a particular, specific need of the administration, affords some clarification, although of a general nature, in the solution of concrete problems. One can also understand the skepticism of certain academicians towards a type of research that never questions the fundamentals of any system and, according to them, contributes to the maintenance of services or practices altogether undesirable or unjustified. Approximately all criminological research today, however, can be classed in one or the other of these categories.

The consequences of this situation are easily foreseen: there is neither confidence nor respect between academic researchers and officials charged with the administration of justice. The recent confrontations on an international level, like those experienced daily on the national level, well prove the existence of an atmosphere hardly conducive to mutual understanding or collaboration.

It would seem that only a radical change in the present situation can get us out of this impasse. The changes we see in the techniques of state administration, on the one hand, and the concern of certain academic milieus, on the other hand, give us the elements which could provide concrete solutions. It is a question of adopting the idea of applied science whereby the needs of both public administration and researcher can be met.

The change to which we refer is in the application of the planning, programming, budgeting system, put into effect in private industry, already brought into public administration in the U.S.A. and being used more and

more in Europe. Cost/benefit analysis of an operation, or a political choice, is the cornerstone of this technique, as well as the analysis of systems enabling an evaluation of the returns of a given service in terms of input and output. It is not necessary here to go into the theoretical concepts and results of this new endeavour in administration and national accounting. Let us simply say that because of this technique, it has been possible to clarify the objectives of a policy in precise terms and the means necessary for their realization. Appropriate methods could be provided to evaluate, throughout the proceedings, the consequences and precise implications of each phase and of each element that occurs in the operation.

One can see immediately the revolutionary consequences of such an administrative technique for our field: in the area of the protection of citizens against criminality, apart from general abstractions in the penal code, no State has made its objectives clear in terms of the means necessary for their realization. The orientation of the services, which should all be directed toward the same end, depends on half a dozen departments, even in States with a strongly centralized structure. What can be said of an ill-defined jurisdiction like that of the North American States, where simple unification, even the coordination of the police forces, for example, runs into difficulty? One may imagine the radical changes that the introduction of such a system would imply in public administration. Considering the extreme urgency of the problem of public security, however, it is not inconceivable that the processes of change will be expedited.

The first systematic study of the application of this new perspective in the administration of justice was made by A. Blumstein in 1968. The most recent ventures in the field have been the Second Symposium on Comparative Criminology, organized by the International Centre for Comparative Criminology, an analysis of which appears in this volume, as well as several undertakings by the Rand Corporation¹ and the research offices of the State of California.

In this perspective, criminological research has three functions: research on the prevention of crime and the rehabilitation of the criminal, on the control of criminality, and on the legal, police and correctional systems. As opposed to the academic approach, this approach affords better selecting of priorities. Seen thus, a great many problems are common to the entire system, and allow planning for the system as a whole; other problems show the relations between the components of the system; still others include considerations outside the system of justice (such as the causes of crime) and finally, some apply to all the sub-systems (efficient allocation of resources).

To reduce the total cost of crime, we propose minimizing the need and the desire to commit crimes, as well as reducing the cost involved in the repression and prevention of crime by making these functions more efficient. A second task is to try to reduce the costs involved in the operation of the penal justice system, and the last is to set up programs of contribution and support.

Blumstein enumerates the following 11 programs for the four tasks on hand:

Function I. To minimize the need and the desire to commit crimes: prevention and rehabilitation

- Program 1 Identification and reduction of the causes of crime.
- Program 2 Rehabilitation of delinquents.

Function II. To increase the risks and difficulties involved in committing crimes: crime control.

- Program 3 Direct prevention of crime.
- Program 4 Improving the probabilities of apprehension or conviction of criminals.

Function III. To reduce the operational costs of the criminal justice system.

- Program 5 Improvement in performance and effectiveness of the criminal justice system.
- Program 6 Improvement in the relations between the criminal justice system and the community.
- Program 7 Improvement in the selection and training of personnel.

Function IV. Program of contribution and support.

- Program 8 Establishment of equipment for tests and laboratory evaluation.
- Program 9 Establishment and operation of centres of statistics and measurement of crime.
- Program 10 Establishment of private research institutes.
- Program 11 Provision for technical contributions to the administration of the program.

An immediate application of this new concept was undertaken, the resources for which were made available by the new Institute of Research on Criminal Justice of the U.S. Department of Justice, through the collaboration of a committee of experts, taking priorities into account.

¹ cf Reading Guide at the end of this volume.

One might ask if the priorities in this table are valid for the European countries. We give it as an example, and it would be interesting to verify the transcultural variations, probably influenced by diversified trends in criminality and the social reaction they elicit.

This table shows the accent placed on prevention, apprehension and conviction of criminals to the detriment of etiological studies or those devoted to recidivism, although the funds allocated for the study of the latter are substantial. Use of the model, however, makes it possible to reassure those practitioners and citizens mainly interested in the improvement of the system of social protection, without really sacrificing on more general causes.

PURPOSE	PROGRAMS	1968	1970	1975
I Prevention	1. to reduce the causes	39%	10%	6%
	Rehabilitation	26%	13%	12%
II Control of Crime	3. direct prevention	5%	10%	10%
	4. apprehension and conviction	1%	21%	20%
III System of Justice	5. effectiveness	15%	14%	10%
	6. relations with the community	3%	8%	6%
	7. personnel	5%	4%	6%
IV Contribution and Support	8. evaluation centre	0%	3%	6%
	9. statistics and measurement of criminality	5%	3%	10%
	10. research centre	0%	10%	10%
	11. administration of the program	1%	4%	4%
Total Funds:		\$18.2 million private and govern. funds	\$10 million	\$50 million estimated govern. funds

How can research be organized according to this applied method? It is obvious that neither the university nor the administration, in their present set-up, can assure the optimal conditions for its operation, as we tried to show in the chapter preceding this report. A national institute, attached to the permanent commission on penal reform, but having extensive autonomy of operation, and where the various services of the State as well as criminologists engaged in research are represented, would seem to be the most appropriate place. Three important services should be represented;

a) a research centre on prevention and rehabilitation whose objective would be to minimize the need and desire to commit crimes.

b) a research centre on the repression and control of criminal activity, whose aim would be to make the commission of crimes more difficult and to increase the risks involved.

c) a research centre on the entire system of the administration of justice (police, courts correctional services, etc.) whose objective would be to reduce the cost of all operations by making the system more efficient.

Does this mean to say that no other research service should exist outside the national institute, a centre strongly oriented towards applied research? Certainly not. Without mentioning traditional academic research, whose importance in the future will remain undiminished, the various services, like that of the police, the penitentiaries, the probation services, could at least have researchers attached to their services, if not centres of research. Their tasks would be to carry out research closely linked to the functioning of these services, as in the case of the economist or technical adviser engaged by banks or industrial enterprises. They would be the natural outlets for university graduates in criminology trained in applied research.

This concept does not seem farfetched or beyond the reach of contemporary criminology. Four considerations seem to militate in favour of optimism, in that they could inspire major undertakings in the next ten years:

a) the increasingly intense preoccupation of public opinion and public authorities with the rise in criminality and the appearance of new forms of criminality in North America and Europe. Penitentiary reform, unfortunately neglected in contemporary social policy, is no longer the only reform involved; there is awareness of the role of the police, the importance of equipment for the courts, social prevention services, etc., not to mention reform of the penal code. To illustrate our proposal, let us point out that the fight against crime took precedence over the Vietnam war and the war against poverty and job security, in the platform of the Republican Party during the presidential elections of last year.

b) The second reason is the dizzying cost of the administration of justice without any means of evaluating effects or foreseeing limits. What must be improved first; which investment offers more: to increase the number of police, the level of their training or the powers at their disposal? No one can answer these simple questions "scientifically". Should maximum security prisons be built, or should community treatment be developed; at what pace; for what type of delinquent? The investment of millions is at stake, not to mention the human aspects of these measures, and no one is in a position to come forward with an answer.

c) Justice has just begun to be a part of social policy; it now ranks side by side with education, health and welfare as an essential and priority service whose equitable and efficient functioning must be guaranteed by government. The state develops techniques for the planned distribution of its budgets which allow the establishment of priorities in relation to the means available, there is nothing to stop it from applying them to the administration of justice. The rationalizing of budgetary goals, and all that this implies, will change the traditional pattern of the system of justice, as it is doing for others, and research will play a decisive role here.

d) The crises which have shaken up the universities for several years, have led many professors to examine their consciences. Alongside the researcher in his ivory tower and the militant ideologist, (two extremes to be found to some extent everywhere), a new type of researcher is emerging in the human sciences, as in the natural and technical sciences, profoundly interested in the concrete aspects of his work and of his teaching. This new type of teaching meets half-way the deep desire of the new generation to leave the beaten path and to use their efforts and their young talents to better the physical and socio-cultural heritage handed down from preceding generations. It seems to us that few disciplines present as great an interest as criminology, directed towards a more equitable administration of justice, to inspire and use such devotion on the part of university researchers and young people who seek a commitment, a field of endeavour, in the society they are entering. It is, then perfectly possible to foresee future schools of criminology as seats of research and training in applied science.

Although the perspectives seem promising and optimism is in order, the difficulties and dangers that will be encountered by such a progressive step must not be hidden. Since the critical mind must always be kept on the alert, it is on a note of warning that we outline our conclusion.

CONCLUSION

What happens to the deontology of scientific research in all this, the ethics of the researcher who obeys only his own conscience, the study of the truth as the intangible criterion for intellectual pursuits? In view of the poverty of our criminological knowledge and the almost total absence of rational performance in the administration of justice, these questions may seem presumptuous or at least outrageously premature. A glance at the use of the results of scientific research for progress in industry and in national security, as well as for the exact sciences and the human sciences, however, should indicate that the problem, for all its remoteness, has not been postponed indefinitely. The increase in criminality in its new forms that are violently contesting the legitimacy of the social order and in its old forms that are linked with organized crime, seems to be on the agenda as an immediate problem, at least for western societies which have entered a post-industrial phase. Political power is threatened from outside by

violent take-overs, periodic and diffused, and from within by hidden forces that follow the exact pattern of modern financial conglomerates in organization, but whose funds are derived from criminal activities.

It is hard to say which of these two forces is the more dangerous for the future of liberal democracy: in our opinion, they are both heading in the same direction, namely, the recognized need for better social protection and a more efficient administration of justice. But the cost can no longer be calculated only in financial terms; the moral cost must be added. Orwell's book should be required reading for all who are responsible for the future; it should also be studied in our schools and colleges. For the feelings of national emergency which induced the unparalleled acceleration of research in nuclear fission in order to acquire the atomic bomb, could very well be elicited in the next ten years on behalf of our field. What will be learned from the experience of the physicists?

It is not necessary, perhaps, in this report, to outline a code of deontology, a criminological practice. It is clear to all of us, however, that the problems are extremely grave. The study of moral philosophy should be obligatory in our schools, because individual judgment must give way to the established truths that are crumbling under the blows of each successive generation. The establishment of gambling, legalization of homosexuality and prostitution, the de-criminalization of drunkenness or use of certain drugs, legislation on abortion or wire-tapping for purposes of listening in on private conversations, all derive from a moral judgment. Science sheds light on important aspects of all these, but only moral judgment can be the determining factor in the end.

Although we must face these problems, they must not serve as a pretext to establish a more "scientific" policy, the important characteristics of which we have described here.

Philosophical problems, like moral ones, have too often served as a pretext to do nothing against the status quo. This explains the positivist and materialist reaction reaction so strongly implanted in intellectual and academic milieus. It is not so for criminology: a positive scientific approach and normative moral judgment are complementary and should find their synthesis at the level of the individual conscience of each person. It is through the development and permanent interaction between these two approaches that we can hope for action worthy of mankind.

Denis Szabo

PREMIÈRE PARTIE

ANALYSE DES TRAVAUX DU DEUXIÈME SYMPOSIUM INTERNATIONAL DE CRIMINOLOGIE COMPARÉE SUR LE COÛT DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE ET DE LA CRIMINALITÉ

SECTION ONE

ANALYSIS OF THE WORK OF THE SECOND INTERNATIONAL SYMPOSIUM IN COMPARATIVE CRIMINOLOGY ON THE COST OF CRIME AND CRIME CONTROL

Les Rapports Des Groupes De Travail
Du Deuxième Symposium International
De Criminologie Comparée

Reports Of Work Groups
Second International Symposium
In Comparative Criminology

I — La Comptabilité nationale, La Rationalisation des Choix budgétaires et l'Analyse des Coûts-Bénéfices dans le
Domaine de l'Administration de la Justice.

National Accounting, Cost/Benefit Analysis and PPBS in The Administration of Criminal Justice.

II — L'Evaluation des Gains et des Pertes pour l'Economie nationale résultant de certaines Activités criminelles.

Evaluation of Gains and Losses to the National Economy Resulting from certain Criminal Activities.

III — La Prévision sociale en Criminologie.

Social Forecasting in Criminology.

IV — L'Etude des Réformes des Législations criminelles et pénales faite dans l'optique des Coûts de certains Délits et
Services.

Study of Criminal Law Reforms Within the Context of Certain Crimes and Services.

GRUPE I — LA COMPTABILITE NATIONALE, LA RATIONALISATION DES CHOIX BUDGETAIRES ET
L'ANALYSE DES COUTS-BENEFICES DANS LE DOMAINE DE L'ADMINISTRATION DE LA
JUSTICE.

NATIONAL ACCOUNTING, COST/BENEFIT ANALYSIS AND PPBS IN THE ADMINISTRATION
OF CRIMINAL JUSTICE.

Présidence de: A. Blumstein
Chairman:

Participants: B. Bonin
J. Ciale
R. Hann
F. Hayes
J.P. Martin
L.E. Ohlin
C. Pace
R. Smith
O. Thur
L.T. Wilkins

Observateurs: J.P. Gilbert
Observers: M. Leblanc
G.O.W. Mueller
G. Van Manen
R. Fasciaux
M. Kosewski

Délégués du Centre, responsable du groupe: A. Parizeau
Representative of International Centre, in charge:

INTRODUCTION

Dans le cadre de la justice traditionnelle, dont la philosophie demeurerait inhérente à l'objectif unique de la punition, sinon dans sa lettre, tout au moins dans son application pratique, l'évaluation du coût du crime, restait, en fait, sans objet, puisque les solutions alternatives de politiques criminelles étaient inacceptables et irréalisables. Il n'est resté pas moins que des évaluations globales et implicites ont été faites par les pouvoirs publics et ont influencé certains schémas de détention.

A ce propos, il est intéressant de citer l'exemple de la France ou de l'Espagne, qui ont adopté très tôt des modes de condamnations impliquant des peines destinées à faciliter la colonisation de régions particulièrement désertiques et insalubres, en y favorisant l'établissement des anciens bagnards. Il convient de remarquer, toutefois, que ces tentatives ne furent pas assez systématiques et que les facteurs d'ordre politique les ont rendues, à long terme, parfaitement inopérantes, à l'exception de l'expérience russe qui, elle, avait la particularité d'être réalisée sur le territoire national proprement dit.

En effet, à l'époque tsariste, le nombre de condamnés aux travaux forcés en Sibérie était supérieur à celui des détenus dans les prisons et cet état de choses a été maintenu au-delà de la révolution russe. C'est grâce à ce réservoir de main-d'oeuvre captive, composée tout aussi bien de prisonniers de droit commun, que de prisonniers politiques, que la Sibérie a pu être développée et peuplée beaucoup plus vite que toutes les autres régions du monde ayant une situation géographique et un climat comparables.

Quoi qu'il en soit, la réussite du développement de la Sibérie, pour ne retenir que ce seul exemple en tant que le plus concluant, a pu être réalisée grâce au fait que le coût d'entretien des condamnés demeurerait très faible, puisqu'on estimait que le niveau de pertes en vies humaines n'est qu'un facteur négligeable et qu'on le considérait implicitement comme une des conséquences logiques de la peine punitive imposée.

Les autorités publiques poursuivaient, en somme, une politique globale, sans tenir compte des besoins réels de sa réalisation, et en s'efforçant uniquement d'y parvenir moyennant le plus bas niveau d'investissement possible. Politique, soulignons-le, qui n'était applicable que dans le contexte d'un régime, où le rôle des réactions de l'opinion publique sur les décisions concernant l'exécution des décisions judiciaires demeure parfaitement négligeable, sinon inexistant.

Par ailleurs, sur le plan strictement théorique, les études formelles du coût de la criminalité et de la répression n'ont pu être envisagées qu'à partir du moment où l'évolution de la science économique a atteint un stade suffisamment avancé pour autoriser des recherches de cet ordre.

Dans les pages qui suivent, nous allons donc traiter tout d'abord des principales transformations de la conceptualisation de la comptabilité nationale, de l'analyse des coûts, des dépenses et des investissements gouvernementaux et ensuite de leurs implications possibles dans l'évaluation économique de la criminalité et de sa répression.

I. LA COMPTABILITE NATIONALE

Les politiques budgétaires gouvernementales ont été basées, pendant longtemps sur des évaluations qui assimilaient le budget du gouvernement à celui d'un individu et qui visaient à opérer annuellement un équilibre entre les recettes et les dépenses. Il va sans dire que, dans le cadre d'une telle philosophie, les dépenses consacrées à l'administration de la justice criminelle et pénale devaient, en principe, être réduites au minimum, comparativement aux investissements engagés dans les secteurs considérés comme productifs, dans l'optique des bénéfices immédiats, financiers, ou plus simplement électoraux.

La remise en cause fondamentale de l'approche traditionnelle est apparue à l'époque de la grande crise de 1929, et, par la suite, la théorie keynésienne de l'emploi a permis de démontrer que le gouvernement doit se servir de son budget pour appliquer des politiques fiscales destinées à maintenir la production à un niveau aussi proche que possible du plein emploi des ressources et de la main-d'oeuvre. Depuis, le budget du gouvernement est devenu un instrument destiné entre autres à prévenir les périodes de dépression, à court et à long terme, et à assurer la meilleure répartition des revenus entre tous les membres de la collectivité, en prenant en charge une part, variable suivant les régimes politiques, des dépenses dites sociales, éducatives et d'aménagement. Dès lors, non seulement il ne s'agit plus de maintenir un équilibre formel entre les revenus et les dépenses, mais au contraire d'augmenter les dépenses quand le revenu national est à la baisse et inversement.

Ce qui en découle, c'est que la politique sociale ne vise pas uniquement à aider les économiquement faibles quels qu'ils soient, mais que tous les programmes sociaux s'inscrivent dans le même cadre de stabilisation de l'économie nationale et qu'à ce niveau les principes selon lesquels il conviendrait, par exemple, comme le prétendent encore certains, de refuser l'aide de la collectivité à ceux qui n'ont pas voulu respecter ses règles, soit, entre autres, aux délinquants, ne sont plus valables dans la même mesure que par le passé. Le problème qui se pose, désormais, n'est plus celui du "droit" d'un groupe de citoyens à être traités, soignés ou réhabilités, mais de l'évaluation du

niveau de l'aide qui doit leur être accordée dans le but de limiter les pertes socio-économiques que leur action ou inaction représentent pour la communauté.

En ce qui a trait aux investissements du gouvernement dans le secteur de production, il est maintenant appelé à jouer un rôle complémentaire par rapport à l'industrie privée, ou encore à se substituer à cette dernière, là où une telle initiative s'impose, en amenuisant ainsi l'instabilité propre aux marchés libres. Par conséquent, le fait de créer, par exemple, des usines-prisons déficitaires, comme cela a été fait en Suède, peut être considéré comme un investissement, non seulement social, mais également d'ordre strictement économique. Cela signifie, toutefois, que l'organisation de ce genre d'institutions exige une planification dictée par les besoins de l'appareil de la justice criminelle et pénale, et par les besoins du marché proprement dit.

Comme on le sait, par ailleurs, l'interdépendance entre les activités économiques et la direction des flux financiers réels dans le flux circulaire du revenu national, implique des évaluations précises du produit national brut (PNB), la rationalisation des choix budgétaires et la planification à court et à long terme. Le produit national brut représente la valeur du marché de la production finale domestique pendant une période déterminée et doit être évalué de façon à éviter les possibilités de double emploi, ce qui est réalisé grâce à l'utilisation de certains concepts précis, mesurables en fonction du flux des produits, ou des dépenses, des rémunérations ou des revenus et des valeurs ajoutées. Les modes de mesure du Produit National Brut ne sont pas parfaits, en raison du fait qu'ils ne peuvent tenir compte de facteurs tels que les transactions hors-marché, les mesures qualitatives des produits, les mouvements ayant trait à la répartition plus équitable de la production, l'évaluation formelle des loisirs, etc. . . Il n'en reste pas moins que l'évaluation du Produit National Brut constitue la base à partir de laquelle on élabore les rationalisations des choix budgétaires.

Par le passé, la rationalisation des choix budgétaires dans le secteur de la justice criminelle et pénale était influencée uniquement par des nécessités immédiates et pressantes; désormais, là comme dans les autres domaines de l'activité gouvernementale, il est possible de les élaborer en fonction des besoins économiques et sociaux réels.

II. LA RATIONALISATION DES CHOIX BUDGETAIRES ET L'ANALYSE DES COUTS-BENEFICE —

Plusieurs économistes, dont Malthus, Marx, Wicksell et Keynes, ont démontré que l'harmonie dans le flux circulaire du revenu pouvait être perturbée et qu'il appartient aux gouvernements de rétablir l'harmonie à l'aide de politiques fiscales et monétaires, destinées à assurer le plein emploi des ressources et planifiées en fonction d'objectifs précis, mais variables, selon les secteurs. On distingue également deux principales formes de planification: la planification totalitaire qui n'accorde aux marchés qu'un rôle exécutoire et qui est appliquée en U.R.S.S., et la planification indicative ou concertée, qui fait appel au mécanisme du marché pour la réalisation des objectifs fixés à priori.

"Un tel fonctionnement équilibré de l'économie repose sur une large diffusion des connaissances économiques et un haut degré de compréhension de ces connaissances de la part des dirigeants politiques, de même que sur une volonté d'appliquer les politiques économiques nécessaires quand la conjoncture économique l'exige."¹

Dans le secteur social de la prévention, cela signifie, par exemple, que dans le cadre de la planification totalitaire, la formation professionnelle de la jeunesse délinquante, ou malheureuse, est régie par des normes fixées et prévues d'avance de façon à répondre aux besoins des industries et des services sélectionnés, tandis que dans le cadre de la planification indicative, les programmes de formation doivent être élaborés de façon à pouvoir répondre aux besoins du marché; ce qui exige des études relativement poussées de la situation de la main-d'oeuvre, des possibilités d'apparition de zones de sous-emploi, et de la demande de tous les organes de protection.

En ce qui a trait à l'élaboration des politiques budgétaires et au choix des objectifs, les modes de planification doivent tenir compte de la réalisation des bénéfices maximum, ou du maximum de l'efficacité, ce qui implique des évaluations destinées à sélectionner parmi un grand nombre de combinaisons réalisables, la combinaison optimale. Les principales caractéristiques de ce type de méthode de planification, désignée sous le terme de Plan-Programme-Budget (PPB)², sont les suivantes: transformation de la planification et de la prévision à moyen terme en une activité permanente qui discipline la réflexion et la préparation des décisions dans l'ensemble du domaine administratif, en les orientant vers les fonctions liées aux objectifs nationaux et aux grands buts sociaux.

Il s'agit là d'une technique orientée vers des systèmes, tout-à-fait nouveaux dans l'administration et comportant l'évaluation de différentes possibilités grâce à l'utilisation de méthodes telles que l'analyse des systèmes, la recherche opérationnelle, les études de coûts et d'efficacité, ainsi que la construction de modèles. L'introduction

¹ "L'économie; l'introduction à l'analyse des problèmes économiques de toute société". Rodrigue Tremblay, Ed. Holt, Rinehart et Winston Ltée. 1969.

² "La prévision technologique" E. Jantsch. Edition de l'Organisation et du Développement économique. 1967.

du système Plan-Programme-budget marque la première étape de l'élaboration de méthodes modernes de gestion dans l'administration publique et constitue une sorte de révolution des formes démocratiques d'administration.

En effet, ce système est utilisé non seulement pour délimiter les gains et les profits d'ordre économique, mais aussi la rapidité des progrès ou des réformes sociales à réaliser.

Les objectifs de la prévision normative dans le domaine de la technologie sociale ont été décrits dans une liste dressée par le professeur Dennis Gabor, selon lequel "il faut mettre au premier plan l'élimination des tensions dangereuses existant dans le système social. Ces tensions sont de trois catégories:

- a) En politique internationale: capitalisme-communisme, Est-Ouest
- b) En économie internationale: pays sous-développés et pays très évolués
- c) Alinéation d'individus par la société".

De l'avis du professeur Gabor, "les deux premières tensions exigent une intervention d'urgence, mais on connaît si peu le troisième type de tension qu'il est grand temps d'y consacrer des études sérieuses. Dans notre société, l'aliénation sociale se manifeste par la criminalité; elle est génératrice de problèmes familiaux et sa caractéristique la plus troublante est que ce type de tension semble s'accroître avec la prospérité. Des études devraient donc être consacrées aux problèmes suivants:

- 1) Jeunesse
- 2) Criminalité et, en particulier, influence de l'éducation sur la criminalité
- 3) Nombre de personnes capables de poursuivre leur instruction toute leur vie
- 4) Création de nouvelles possibilités d'aventures exaltantes
- 5) "doping" et "stupéfiants".

Les thèmes issus des travaux effectués aux Etats-Unis, entre autres par Engineers Joint Council, le gouvernement de Californie, ou encore la Commission Présidentielle d'Enquête sur l'Administration de la Justice, semblent démontrer l'importance que devrait avoir l'intégration des prévisions normatives dans le domaine de la technologie sociale, en général, et de la criminalité en particulier, il n'en reste pas moins que les méthodes et les choix des critères restent à élaborer.

Afin de guider l'action du gouvernement lorsque celui-ci établit des objectifs de production dans certains secteurs, on utilise l'analyse entrées-sorties, système adopté actuellement tant aux Etats-Unis qu'en Suède, en France et en Grande-Bretagne. L'analyse entrées-sorties, telle que perfectionnée par W. Leontief, représente une tentative mathématique de cerner les liens d'interdépendance entre les diverses industries d'une économie, ou entre les divers secteurs d'un service. Elle peut, comme l'avait démontré Alfred Blumstein, dans son ouvrage publié en 1968 sous le titre: "A National Program of Research, Development, Test and Evaluation on Law Enforcement and Criminal Justice" être appliquée dans le domaine de l'administration de la justice criminelle et pénale, notamment en ce qui a trait aux mesures d'interdépendance et d'efficacité de ces organismes.

III. L'UTILISATION DYNAMIQUE DE L'ANALYSE ENTREES-SORTIES (INPUT-OUTPUT)

L'analyse entrées-sorties, repose sur deux postulats de base qui doivent être considérés lorsque l'on fait usage de tableau des échanges industriels, pour lesquels elle a été élaborée à l'origine.

Premièrement, l'analyse suppose que la structure technique de la production d'un pays est telle que les combinaisons des facteurs de production se font dans des proportions fixes. Ce postulat fait disparaître toute possibilité de substitution entre les facteurs et suppose une forme d'isoquant à angle droit.

Deuxièmement, l'analyse suppose aussi que les fonctions de production pour la fabrication de chaque bien, sont caractérisées par des rendements à l'échelle constants. Ces deux postulats comportent des implications précises quant à la nature des coûts de production dans l'économie. L'analyse entrées-sorties adopte donc comme un des postulats, le fait que les producteurs vont accroître la production de chaque bien, jusqu'à ce que le prix de chaque produit soit égal au coût moyen de production.

Il est possible de construire un tableau entrées-sorties imaginaire en n'utilisant que quelques produits, au lieu de la multiplicité de produits qui existe dans la réalité. Un tel tableau va représenter l'image des relations économiques à un moment donné et permettra ainsi de mesurer le degré d'interdépendance existant entre les diverses branches de l'activité économique.

Ce tableau devra faire essentiellement la distinction entre les secteurs de productions (entrées) et les secteurs de consommation (sorties). Les secteurs de production comprendront deux catégories principales d'activité, c'est-à-dire le secteur de transformation et le secteur des facteurs de production (main-d'oeuvre, capital, sol). Les secteurs de consommation se divisant, d'une part, en secteur de demande intermédiaire qui doit réutiliser certains de ses entrants. Une fois connues les relations physiques entre les secteurs de production, il est possible de prédire les repercussions de toute variation d'un secteur.

Un tel exercice exige, cependant, la connaissance des coefficients techniques de production qui indiquent la quantité précise d'un bien intermédiaire, ou d'un facteur de production nécessaire pour produire une unité d'un produit quelconque.

L'analyse entrées-sorties peut être utilisée pour planifier une économie donnée, à condition qu'on établisse, au préalable, l'orientation des demandes des consommateurs pour un avenir plus ou moins limité, tandis que dans le cadre des économies complètement planifiées, les planificateurs, n'ayant pas besoin de connaître les préférences des consommateurs, doivent délimiter d'avance le niveau et la qualité de consommation requise. Il n'en reste pas moins que même si les planificateurs substituent leurs choix à ceux des consommateurs, ils doivent évaluer et coordonner les données de base et cela de façon d'autant plus précise que les risques d'erreur et d'inefficacité deviennent cumulatifs après un certain temps, à mesure que l'économie devient de plus en plus complexe.

L'application de l'analyse entrées-sorties à la prévision avait été encouragée initialement par l'espoir d'une amélioration de la prévision des deux relations habituelles entre les entrées et les sorties. Toutefois, la fonction de production exprimant les sorties en fonction des principales entrées, telles que la main-d'oeuvre et le capital, mais ignorant les facteurs tels que l'esprit d'entreprise, par exemple, ou la tendance de la productivité de la main-d'oeuvre en fonction du temps, cet espoir a été déçu dans l'ensemble.

Leontief a toujours cru que son modèle empirique d'analyse de l'équilibre général offrirait de nouvelles possibilités, et que l'avenir de l'économétrie dépendrait autant de "la réussite de la recherche, essentiellement non-statistique, de perspectives analytiques prometteuses", que du raffinement des techniques statistiques. Siegel, pour sa part, a insisté sur l'importance de l'étude des phénomènes masqués par les grands agrégats et l'utilisation du temps, et a affirmé que "même s'il n'est pas techniquement possible d'utiliser un modèle détaillé du type Leontief-Evans, l'approximation d'un tel modèle permettrait de mieux apprécier la différence qui sépare les expédients de la prévision des mécanismes du monde réel".

Il n'en reste pas moins que l'analyse entrées-sorties est, d'ores et déjà, devenue une méthode intéressante de prévision, non seulement dans le secteur strictement économique, mais aussi social, surtout en ce qui a trait à l'évaluation des problèmes de main-d'oeuvre et de chômage, de l'accroissement des milieux économiquement faibles, etc. . . Selon Erich Jantsch¹, "même si la prévision pure, c'est-à-dire la déduction de nouveaux renseignements à partir d'une analyse entrées-sorties ne progresse pas très vite pendant un certain temps encore, on peut s'attendre à ce qu'elle en vienne à être considérée comme un moyen intéressant pour étudier de manière claire et explicite les modifications structurelles".

L'application de l'analyse entrées-sorties, dans le domaine de l'administration de la justice criminelle et pénale, telle qu'elle a été faite jusqu'à présent par certains économistes, dont Alfred Blumstein, permet de suivre explicitement les tendances générales, soit l'accroissement du volume des activités des divers secteurs, l'invasion d'un secteur de traitement ou de répression par un autre, les variations de l'offre et de la demande des services dûes, par exemple, à l'accroissement de certaines formes de criminalité, ou à l'application plus sévère de la loi, ou encore au développement des mesures préventives par opposition aux mesures punitives.

Dans le cadre de la prévision à moyen terme, les interactions et les relations variables entre les transferts horizontaux et verticaux peuvent devenir un thème d'étude important faisant appel aux matrices entrées-sorties dans le but de délimiter les niveaux des investissements indispensables et souhaitables.

Par ailleurs, les tableaux entrées-sorties représentent un outil intéressant pour mesurer les interdépendances de services largement diversifiés et dont les divers secteurs sont étroitement reliés les uns aux autres. La transposition de cette technique dans le secteur de l'administration de la justice criminelle et pénale, est particulièrement utile quand il s'agit de tenir compte de l'efficacité des agences sociales dont les activités évoluent dans un étroite interdépendance de celles des institutions carcérales.

Il n'en reste pas moins que, jusqu'à présent, l'utilisation la plus importante des matrices et des tableaux entrées-sorties, a été faite dans le domaine de la structuration et de la représentation des informations, plutôt que dans celui de la création d'informations nouvelles, et que son application dans le domaine de l'administration de la justice criminelle et pénale exige une cueillette systématique d'informations et une unification des données qui n'ont pas été faites jusqu'à présent.

IV. LES MODES D'APPLICATION DE L'ANALYSE ECONOMIQUE A LA CRIMINALITE —

Sur la base des travaux effectués dans le but d'élaborer des modèles de l'analyse entrées-sorties, applicables en criminologie, on peut dégager deux tendances, dont l'une implique la cueillette des données dans le cadre d'un système décentralisé, et l'autre dans le contexte d'un système très centralisé. Comme on le verra dans la deuxième

¹"la prévision technologique" Erich Jantsch. Edition de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique, Paris, 1967.

partie de cet ouvrage, il s'agit là des études faites par la Commission Présidentielle d'Enquête sur l'Administration de la Justice aux Etats-Unis, des rapports des gouvernements suédois, français, britannique, canadien et polonais, ainsi que des travaux de certains économistes, tels Alfred Blumstein, Gary Becker et Bernard Bonin.

Lors du Deuxième Symposium International de Criminologie Comparée, les discussions n'ont pas porté, cependant, sur l'élaboration des modèles proprement dits, mais sur l'évaluation des données indispensables pour leur construction. Le groupe chargé de traiter ce sujet, et dirigé par Alfred Blumstein, s'est efforcé surtout de dégager les objectifs de la justice criminelle et pénale, de les évaluer en tant que tels et de mesurer leur efficacité. Efficacité variable, il va sans dire, suivant les diverses approches qui existent à l'égard de la criminalité.

En deuxième lieu, on a essayé d'utiliser le schéma de l'analyse entrées-sorties dans le but de délimiter les ressources et les produits du système, et, finalement, on s'est efforcé d'élaborer des variables susceptibles d'indiquer les meilleures affectations des fonds aux divers secteurs du système de la justice criminelle.

Les conclusions auxquelles on est parvenu ont démontré, cependant, que la tâche prioritaire ne consiste pas dans la meilleure utilisation des modes d'évaluation économique, tels que décrits plus haut, mais dans la compilation formelle des données indispensables pour obtenir des résultats chiffrés, et dans la définition précise de certains concepts criminologiques selon lesquels on établit le degré de gravité des divers délits.

A. La définition des objectifs et l'évaluation de l'efficacité de la justice criminelle et pénale.

Parmi les principaux objectifs de la justice criminelle et pénale, on reconnaît le traitement juste et équitable à l'égard de tous ceux qu'elle est appelée à juger, mais à ce niveau la criminologie moderne pose le problème de la classification des délits, selon la gravité réelle de l'acte commis et celui de la sélection des coupables, selon le degré de perturbation de leur personnalité.

Parallèlement, l'appareil de la justice se doit de protéger la société contre les dangers de la victimisation, mais la dimension concrète de ces dangers varie non seulement en fonction de la menace concrète que représente une forme de criminalité donnée, mais aussi selon la perception de cette menace par l'opinion publique et par l'ensemble du système politique concerné. Même pour des crimes tels que le meurtre, qui représente la menace la plus grave, l'échelle des valeurs est variable suivant les niveaux d'évolution, de culture et de tradition, comme cela fut démontré par les travaux de Sellin et Wolfgang et, au Canada, de A. Normandeau.

En ce qui a trait à l'évaluation de l'efficacité de l'appareil de la justice criminelle et pénale, il s'agit là d'un problème qui ne peut être résolu en fonction des variations du taux de la criminalité, puisqu'il est indispensable de tenir compte de tous les autres facteurs socio-économiques qui influencent ces variations. Rappelons également, à ce propos, que jusqu'à présent on n'est pas encore parvenu à établir de façon claire et précise une échelle graduée des causes de la criminalité.

En effet, on a prétendu pendant longtemps que le taux de la criminalité adulte et de la délinquance juvénile, tendra à diminuer proportionnellement à l'amélioration des conditions de vie, mais il est prouvé, désormais qu'en pratique, l'augmentation générale du niveau de vie favorise, dans certains contextes, l'apparition de nouvelles formes de la criminalité. L'accroissement des besoins réels, ou artificiellement créés, par les campagnes publicitaires, s'est avéré, pour ne mentionner que cet exemple observé en Amérique du Nord, être un agent beaucoup trop puissant pour pouvoir être compensé par les structures sociales d'encadrement et d'aide, telles qu'élaborées dans la plupart des pays évolués. C'est ainsi qu'on constate qu'une société très développée, comme celle des Etats-Unis, affecte des investissements de plus en plus importants au maintien de l'ordre public, sans obtenir les résultats qui, théoriquement, pourraient être escomptés en tenant compte de l'importance des fonds publics engagés.

Ce qui découle de ces quelques constatations, c'est le fait qu'il est impossible d'évaluer l'efficacité de la justice criminelle et pénale, comparativement à l'évolution de la criminalité, et qu'il convient de se limiter aux mesures faites à l'intérieur du système, mesures qui, dans une deuxième étape, doivent permettre de préciser les améliorations possibles et souhaitables du fonctionnement de ses divers secteurs.

Selon le schéma élaboré par la Commission Présidentielle d'Enquête sur l'Administration de la justice aux Etats-Unis, ces secteurs comprennent: la police, les cours, les services carcéraux et les services de traitement, de réhabilitation et de prévention. Il va sans dire que c'est là un schéma très global, à l'intérieur duquel il convient d'établir des divisions et des subdivisions inhérentes à la nature et aux structures des divers services dans les cadres desquels on distingue une répartition des tâches spécifiques, comme c'est le cas pour un certain nombre de forces policières distinctes, des cours dont les pouvoirs et les juridictions ne sont pas de même niveau, des services carcéraux diversifiés suivant la durée des peines imposées, et des services de traitement, de réhabilitation, de prévention, directement ou indirectement rattachés à l'appareil de la justice criminelle et pénale proprement dit.

Il n'en reste pas moins que ce schéma de base peut être utilisé pour la construction de modèles d'interdépendance, destinés tout d'abord à mesurer l'efficacité de divers secteurs du système et, en deuxième lieu, à promouvoir l'élaboration des choix budgétaires et de la planification à court et à long terme.

A titre d'exemple, on peut citer la tentative faite par l'économiste italien C. Pace d'élaborer une équation mathématique en utilisant, comme facteurs de base, le nombre d'arrestations faites par la police, le nombre de causes présentées devant les cours et le nombre de condamnations prononcées. Cette équation comprend, en somme, trois probabilités. Selon la première, la police a agi de façon efficace en arrêtant le prévenu, puisque les éléments rassemblés ont été suffisants pour faire la preuve de sa culpabilité et que la cour a pu se prononcer dans ce sens; selon la deuxième, la police a pris une décision qui s'imposait en arrêtant le prévenu, mais son efficacité n'a pas été suffisante pour fournir au tribunal tous les éléments nécessaires pour faire la preuve, et, selon la troisième probabilité, la police a pris une décision erronée et inefficace en arrêtant le prévenu.

Les liens entre ces trois probabilités sont mesurés par les disparités qui apparaissent entre le pourcentage d'arrestations, comparativement à celui des décisions judiciaires prises par les cours et des condamnations formelles qu'elles ont prononcées. C'est l'importance de ces disparités qui représenterait, dans le modèle d'équation élaboré par C. Pace, le degré de l'efficacité ou de l'inefficacité des interactions entre les deux secteurs de l'appareil de la justice, soit les forces policières et les cours.

Il n'est pas de notre propos de discuter ici de la valeur de ce modèle, et nous nous contentons uniquement de le citer, à titre d'exemple, de la marche à suivre.

B. L'élaboration des choix budgétaires —

Selon Alfred Blumstein, l'élaboration des choix budgétaires basée sur l'utilisation de l'analyse entrées-sorties, peut être appliquée dans le domaine de l'appareil de la justice criminelle et pénale, en considérant comme les entrées (input): les subventions, les investissements et le potentiel humain qui y sont affectés et leur redistribution aux divers secteurs qui existent à l'intérieur de son cadre. En ce qui a trait aux sorties (output), ou aux effets obtenus, ils seront mesurés en fonction du contrôle de la criminalité, des coûts sociaux de la réhabilitation, etc. . . Afin d'établir des modèles préalables de ces mesures, A. Blumstein a élaboré une série de fonctions et de programmes, dont on trouvera la liste dans le texte d'introduction du Dr. Denis Szabo, en page 1.

Il n'en reste pas moins que, comme l'indique d'ailleurs le professeur D. Szabo, il n'est pas certain que le tableau élaboré par A. Blumstein soit valable dans tous les contextes nationaux, puisque les variations transculturelles peuvent l'infirmer et le rendre inapplicable en totalité, ou, suivant les pays concernés, en partie.

Il est intéressant également de tenir compte, à ce propos, des objections formulées lors du Deuxième Symposium International de Criminologie Comparée, par C. Pace, selon lequel il faut définir au préalable la philosophie globale de l'appareil de la justice criminelle et pénale. D'après Pace, cette philosophie peut être basée sur deux principaux concepts d'efficacité, le premier étant mesurable en termes de bien-être social et, le deuxième, en termes de rendements purement économiques.

Dans la première éventualité, il faut élaborer des alternatives conformes aux effets qu'on veut atteindre (soit, par exemple, une très forte augmentation des fonds affectés à la réhabilitation en milieu libre au détriment des dépenses consacrées à la détention proprement dite) et dans ce cas, il incombe aux politiciens de faire le choix et d'établir des priorités.

Dans la deuxième éventualité, il convient de délimiter le volume des fonds qu'on doit affecter à l'appareil de la justice criminelle et pénale pour obtenir l'effet économique maximum, soit augmenter, par exemple, la pression policière et la sévérité des cours de façon à diminuer, aussi rapidement que possible, les formes de criminalité considérées comme les plus préjudiciables à l'économie nationale.

Il n'en reste pas moins que le problème de mesurer l'output (sorties) demeure entier, comme l'avait souligné l'économiste montréalais Bernard Bonin, puisqu'il est indispensable de disposer de données permettant d'évaluer, de façon concrète, les résultats obtenus, et que ces données ne sont pas encore définies. C'est ainsi qu'il faut savoir, par exemple, qu'une augmentation des fonds de X, telle qu'allouée à la police, va apporter des changements dans le taux de la criminalité de Y.

La même constatation s'applique au système de la justice et des services de détention. Il faut déterminer quelles données concernant les cours et la police sont susceptibles d'indiquer la diminution du taux de la criminalité et sont suffisamment valables pour être utilisées.

Le deuxième problème qui se pose consiste à délimiter quels sont les indicateurs des interdépendances et des interférences à l'intérieur du système de la justice criminelle et pénale, car c'est sur la base de ces indicateurs qu'on pourra prendre les décisions concernant les affectations budgétaires qui s'imposent.

Il n'en reste pas moins qu'à la lumière des travaux effectués jusqu'à présent, les économistes et les criminologues qui ont participé au Deuxième Symposium International de Criminologie Comparée semblèrent prêts de conclure que, grâce aux techniques les plus récentes, l'application de l'analyse économique est, non seulement possible dans le domaine de la justice, mais qu'elle peut servir, entre autres, à forcer les autorités publiques à mieux préciser leur attitude à l'égard de la philosophie criminologique moderne et à prendre conscience des pertes et des dépenses improductives qu'entraîne l'application des politiques traditionnelles.

C). LA PLANIFICATION A COURT ET A LONG TERME.

La même constatation s'applique également aux problèmes de la planification des services de prévention pénale et de traitement, bien que cette planification relève, par ailleurs, d'une multiplicité de facteurs qui n'ont pas été traités jusqu'à présent.

1. La prévention

C'est ainsi que dans toutes les sociétés évoluées, on constate un souci croissant d'assurer à la population des services médicaux, éducatifs et sociaux adéquats et gratuits, mais, parallèlement, on relève une absence de coordination entre la prévention du crime et la planification et la programmation du développement social.

Ce manque de coordination se justifie par l'approche globale qui existe dans le cadre de ces politiques, et qui ne laisse qu'une très faible place aux traitements spécialisés destinés à une minorité dont les besoins exigent des soins plus spécifiques et, ipso facto, plus coûteux. En effet, la santé, l'organisation du travail et la planification de l'enseignement contribuent, sans aucun doute, à la prévention de la criminalité, mais dès qu'on veut y ajouter des services additionnels spécifiquement destinés à une minorité d'individus particulièrement exposés, pour des raisons diverses, à la délinquance juvénile par exemple, on rencontre aussitôt une certaine hostilité, autant de la part de l'opinion publique que des organismes administratifs chargés d'élaborer l'ensemble des programmes sociaux.

Il en résulte que l'intégration des services communautaires, culturels et de santé, qui touchent directement à la prévention de la délinquance juvénile, se fait beaucoup plus lentement que la planification de ces mêmes services destinés à l'ensemble de la population et que, fort souvent, sinon toujours, au lieu de jouer un rôle préventif, ils ne remplissent qu'une fonction punitive.

Par ailleurs, en ce qui a trait à la planification des investissements qui doivent être affectés à ces services, elle n'est pas élaborée sur la base des besoins réels, mais des "urgences" évaluées à partir des décisions judiciaires.

C'est ainsi que pour évaluer les besoins hospitaliers d'une population, le planificateur utilise les prévisions élaborées à partir des données concrètes concernant le nombre de malades hospitalisés et reçus dans les cliniques de consultation, mais aussi les données démographiques qui lui permettent de prévoir, pour une période plus ou moins longue, les pourcentages d'accroissement.

Par contre, en ce qui a trait à la délinquance, les structures ne sont pas créées à partir des évaluations et des projections qui pourraient, comme l'avait remarqué dans ses travaux le démographe français Alfred Sauvy, être basées sur certaines études démographiques particulières, mais en fonction de la situation de la criminalité existante et de la pression de l'appareil judiciaire qui s'exerce au niveau de ses diverses manifestations.

En d'autres termes, faute de planification basée sur des prévisions socio-démographiques, on ne crée pas suffisamment de services socio-éducatifs préventifs destinés à la jeunesse issue de milieux dont les structures familiales présentent des caractéristiques, considérées par les spécialistes, comme criminogènes, et les pouvoirs publics n'acceptent de subventionner ces services qu'en fonction de besoins pressants, tels que créés par la délinquance formellement reconnue par les Cours.

2. Le traitement et la réhabilitation

La planification des services de traitement et de réhabilitation des adultes demeure, comme celle de la prévention, liée aux structures hospitalières de placement et de recyclage, ce qui s'est avéré, dans la plupart des pays, parfaitement insuffisant. Dans ce domaine, cependant, le problème de l'évaluation des besoins futurs, découle, en principe, des imperfections des relevés statistiques disponibles.

En effet, il est scientifiquement établi que les statistiques policières et judiciaires ne reflètent pas la criminalité réelle, puisqu'elles ne tiennent pas compte du "chiffre noir" de la criminalité, c'est-à-dire de toute cette marge, dont le pourcentage demeure plus ou moins important, qui n'est pas connue de la police et qui n'est pas traitée devant les Cours.

Par ailleurs, les relevés officiels des taux de la criminalité ne sont pas influencés uniquement par une augmentation formelle de la criminalité, mais aussi, par la sévérité, souvent temporaire, de certaines politiques de dépistage et de répression dont les objectifs sont variables suivant les pressions de l'opinion publique ou en fonction des buts spécifiques d'un gouvernement donné.

D'une manière générale, on peut prétendre que l'impact des variables des politiques de répression est proportionnel aux dangers de victimisation tels que perçus par l'opinion publique.

En ce qui a trait aux crimes graves, comme le meurtre, par exemple, les politiques de répression demeurent stables, mais les variations commencent dès qu'il s'agit de la répression de la non-assistance à une personne en danger, qui sera plus ou moins sévère suivant le nombre d'accidents sur la voie publique et la publicité qui leur sera faite par les média d'information.

La même constatation s'applique également à certaines maladies sociales, considérées comme criminelles ou criminogènes, soit entre autres, l'alcoolisme ou l'abus des stupéfiants, à l'égard desquelles les pressions de l'appareil de la justice peuvent être plus ou moins fortes.

Par conséquent, la planification des services de traitement et de réhabilitation ne doit pas tenir compte uniquement de données concrètes, soit du nombre de criminels condamnés annuellement par les Cours, mais élaborer des modes d'études et d'enquêtes périodiques destinées à compléter les prévisions à court et à long terme. Il est évident, en effet, et cela est vrai pour la plupart des pays évolués, sinon pour tous, qu'actuellement le traitement et la réhabilitation des criminels ne sont pas adéquats, que les services disponibles sont chroniquement surchargés et que l'absence de planification entraîne non seulement des abus graves, mais représente également un des facteurs de l'accroissement du coût de la criminalité assumé par l'ensemble de la société. La méthode qu'on peut qualifier d'artisanale, qui consistait à créer des institutions, non pas en fonction de besoins évalués au préalable, mais d'urgences dénoncées par le corps médical, les autorités carcérales, ou l'opinion publique, s'est avérée, en fait, contraire à la lettre de la justice et, sur le plan strictement économique, particulièrement onéreuse.

Cette constatation s'applique tout aussi bien aux services hospitaliers spécialisés pour criminels, malades mentaux, qu'aux services de formation et de placement des détenus et des ex-détenus, et, d'une manière générale, à l'ensemble des organismes chargés de leur traitement et de leur réhabilitation.

CONCLUSION

Malgré toutes les difficultés ayant trait à l'élaboration des schémas et des modèles d'analyse, plusieurs facteurs plaident en faveur de l'utilisation, dans le secteur de l'administration de la Justice, de concepts économiques de rentabilité et d'efficacité. En effet, le traitement imposé aux délinquants et aux criminels fut dicté, pendant longtemps, par des traditions tribales de vengeance, ou de punition, mais il est prouvé, désormais, que cette approche coûte cher à toute société évoluée. D'ailleurs, aussi longtemps que l'encadrement culturel, éducatif, médical et d'assistance n'était pas formel, le coût de la criminalité pouvait être réduit à celui des pertes occasionnées par certains délits, tandis que, dans le contexte d'un état moderne, la prise en charge de la famille des condamnés implique des investissements et des dépenses importantes.

D'autre part, en ce qui a trait au fonctionnement de l'appareil de la justice, proprement dit, ses besoins et ses exigences se sont accrus avec l'urbanisation. C'est ainsi que dans les budgets annuels des grandes villes, les sommes consacrées à la formation, à l'équipement et à l'entretien des forces policières occupent une place de plus en plus importante, et, dès lors, il faut planifier leur développement et leur organisation future, sous peine de dépenses onéreuses et inutiles.

En ce qui a trait aux Cours, leur mode de fonctionnement était entouré, jusqu'à très récemment, d'un mystère dictée par la tradition selon laquelle il était indispensable de préserver intacte l'image de leur autorité ultime et incontestable. Protégées par un jargon juridique, parfaitement incompréhensible pour un profane, les Cours de toutes les instances sont encore, en pratique, les dépositaires d'une sagesse ancestrale qui ne correspond plus, toutefois, à certains concepts actuels de la justice. La nouvelle philosophie de réhabilitation et de traitement implique une démystification des dossiers judiciaires qui n'est réalisable qu'à travers des relevés formels, basés sur des données clairement formulées de la motivation des condamnations. En effet, l'approche morale, philosophique et humanitaire sera toujours un sujet favori de discussions dont le niveau d'abstraction demeure le meilleur gage de leur inefficacité, tandis que les évaluations économiques formelles représentent l'avantage de faciliter l'élaboration d'une justice qui, tout compte fait, ne sera pas plus "matérialiste", sans doute, que celle que nous avons connue par le passé.

En troisième lieu, la réaction de l'opinion publique à l'égard de la délinquance demeure encore très attachée aux concepts punitifs et cela est tout aussi vrai en Europe de l'Ouest qu'en Europe de l'Est, et en Amérique du Nord. A ce propos, il est loisible de citer, par exemple, certaines expériences destinées à provoquer la prévention de la délinquance juvénile, qui ont dû être abandonnées en raison des protestations des citoyens considérant qu'elles offrent trop d'avantages à une "jeunesse coupable" au détriment de celle qui ne l'est pas. De la même façon, en ce qui a trait à la réhabilitation, l'accès au marché du travail, en Amérique du Nord. De même la façon, en ce qui a trait à la réhabilitation, l'accès au marché du travail, déjà limité par la crainte de victimisation des employeurs éventuels, est restreint encore davantage par les contestations des centrales syndicales, soucieuses de protéger les droits de leurs membres. A ce niveau également, les arguments d'ordre économique, élaborés en fonction des théories de coûts-bénéfices peuvent s'avérer plus dirimants que toutes les approches théoriques basées sur des considérations purement humanitaires.

En conclusion, il convient donc de souligner que malgré les difficultés d'évaluation du coût du crime, il s'agit là d'un secteur de recherches dont la réussite, en ce qui a trait aux implications concrètes, aura sans doute des effets beaucoup plus diversifiés et beaucoup plus importants que ne le croyaient, de prime abord, les scientifiques qui ont essayé, vers les années 1950, avec des moyens très réduits, d'ouvrir cette voie et de suggérer cette orientation aux chercheurs qui leur ont succédé depuis et qui continuent à oeuvrer dans ce sens.

Alice Parizeau

ENGLISH SUMMARY

Group I

INTRODUCTION

The inherent philosophy of the traditional justice system has always been one of punishment only, if not according to the letter of the law, at least in practice. There was, therefore, no point in evaluating the cost of crime since alternative solutions in criminal policy were unacceptable and unfeasible.

Furthermore, from a strictly theoretical point of view, formal studies on the cost of crime could not be undertaken until such time as the science of economics had developed sufficiently to make studies of this kind possible.

In order to study this subject, one has first to deal with the principal changes in the concept of national accounting, then the analysis of costs, government expenses and investments, and subsequently, their possible implications with regard to the economic evaluation of crime and its repression.

NATIONAL ACCOUNTING

For a long time, government budgetary policies were based on evaluations that adapted the government budget to that of the individual, and aimed to establish an annual balance between income and expense. It goes without saying that on this basis, expenditures devoted to the administration of criminal justice had to be reduced to a minimum, compared with the investments made in areas considered productive from the point of view of immediate financial or merely electoral gains.

The fundamental question of the traditional approach arose during the 1929 crisis, and as a result of Keynes' theory of employment it became clear that the government should utilize its budget to apply fiscal policies that would maintain production at a level as near full employment of resources and manpower as possible. Since then, the government budget has become an instrument for the prevention of short- or long-term periods of depression, and to assure the best possible division of revenue among all members of the general public, by undertaking a share of the social, educational and organizational expenditures, varying according to the political system. It is no longer, then, a question of maintaining a distinct balance between revenue and expense, but on the contrary, of increasing expenditures when the national revenue is low and vice versa.

The result is that social policy is not directed only toward assisting those with low incomes, but the whole social program is directed toward the stabilization of the national economy; on this basis, the principles, still upheld by some, according to which public assistance should be refused those who did not want to respect the law, such as delinquents, etc., are no longer as valid as in the past. The question is no longer one of the "right" of a group of citizens to be treated, looked after or rehabilitated, but one of the evaluation of the level of assistance that should be accorded them in order to limit the socio-economic losses to the community represented by their actions or lack of action.

PPBS AND COST/BENEFIT ANALYSIS

This is a matter of techniques oriented towards completely new systems within the administration, and concerns the evaluation of different possibilities arising from the use of methods such as analysis of the systems, operational research, studies of cost and efficiency, as well as the construction of models. Introduction of the Planning, Programming, Budgeting System marks the first step in the development of modern methods in public administration and constitutes a revolutionary change in its democratic aspects.

In order to guide the activities of the government when the latter establishes production objectives in certain areas, input/output analysis is used, a system now adopted in the United States, Sweden, France and Great Britain. The input/output analysis, as perfected by W. Leontief, is a mathematical attempt to pinpoint the interdependent links between the various industries of an economy, or between the various sections of a service. As demonstrated by Alfred Blumstein, in his work published in 1968 under the title: "A National Program of Research, Development, Test and Evaluation on Law Enforcement and Criminal Justice", it can be applied to the field of the administration of criminal justice, especially where measurement of the interdependence and efficiency of these organizations is concerned.

Application of input/output analysis in the criminal justice field, as it has been done so far by certain economists like Alfred Blumstein, permits an exact following of general trends, be it an increase in the volume of activities in various sectors, inroads into one sector of treatment or repression by another, variations of supply and

demand in services, due, for example, to an increase in certain forms of crime, stricter enforcement of the law, or again, the development of preventive measures as opposed to punitive ones.

METHODS FOR APPLYING ECONOMIC ANALYSIS TO CRIME

On the basis of work done in drawing up models of input/output analysis applicable in criminology, two trends can be observed. One is the amassing of data within the framework of a decentralized system, the other in the context of a strictly centralized system. As will be seen in the second part of this work, this finding is based on studies made by the President's Commission of Inquiry on the Administration of Justice in the United States, government reports from Sweden, France, Britain, Canada and Poland, as well as the works of certain economists, such as Alfred Blumstein, Gary Becker and Bernard Bonin.

During the Second International Symposium on Comparative Criminology, however, the discussions did not deal with the setting up of actual models, but on the evaluation of the data needed for their construction. The group charged with this subject, and headed by Alfred Blumstein, strove first of all to pinpoint the objectives of criminal justice, evaluate them as they are and measure their comparative efficacy, depending upon different approaches to criminality.

Secondly, the system of input/output analysis was tried with a view to defining the resources and production of the system, and finally, an effort was made to study the variables that could indicate the most satisfactory allotment of funds to the various sectors of the criminal justice system.

CONCLUSION

In spite of all the difficulties in setting up the plans and models for analysis, several factors argue strongly for the use of economic concepts that are profitable and efficient in the field of the administration of justice. Treatment of delinquents and criminals was for a long time dictated by tribal traditions of vengeance, or punishment, but this approach has been proved very costly for advanced societies. Moreover, as long as the organization of cultural, educational, medical and welfare services was not official, the cost of crime could be reduced to that of losses caused by certain crimes, whereas in the context of the modern State, taking responsibility for the family of prisoners alone involves tremendous investments and expenditures.

On the other hand, where the functioning of the justice apparatus is concerned, its needs have increased with urbanization. Thus, in the annual budgets of large cities, sums devoted to the training, equipment and maintenance of police are becoming greater and greater, and so their future growth and organization must be planned, if crushing and useless expenditures are to be avoided.

With regard to the Courts, until very recently, their function was surrounded by an aura of mystery, tradition demanding that the image of their ultimate and final authority be maintained at all costs. Protected by legal jargon, totally incomprehensible to the layman, the Courts at all levels are still, in practice, the trustees of an ancient wisdom that no longer corresponds to the present concept of justice. The new philosophy of rehabilitation and treatment involves taking the mystery out of legal records, which can only be done through an official inventory, based on facts substantiating the motivation behind sentencing. The moral, philosophical and humanitarian approach will always be a favourite subject for discussion, the abstract level of which is the best gauge of its ineffectiveness, whereas economic evaluations offer the advantage of facilitating the development of a justice system no more materialistic than that we have known in the past.

Moreover, public opinion with regard to delinquency closely adheres to the idea of punishment, and this is true in Western and Eastern Europe as well as in North America. In this regard, certain experiments to promote the prevention of juvenile delinquency were abandoned because of protests from citizens who felt that they offered too many advantages to "guilty adolescents" to the detriment of those who were innocent. Similarly, with regard to rehabilitation, acceptance into the labour market, already limited by the fear of victimization on the part of eventual employers, is further held back by protests from unions, anxious to protect the rights of their members. Also, arguments of an economic nature, developed through cost/benefit analysis, can have a much greater impact than all theoretical approaches based on purely humanitarian considerations.

In conclusion, it must be stressed that in spite of the difficulties in evaluating the cost of crime, success in this field of research will have more concrete diversified and important effects, than scientists believed possible when they tried, around 1950, with inferior means, to open up this avenue of research and to suggest this orientation to researchers who have succeeded them and who are carrying on this work.

Alice Parizeau

**L'ÉVALUATION DES GAINS ET
DES PERTES POUR L'ÉCONOMIE NATIONAL,
RÉSULTANT DE CERTAINES ACTIVITÉS CRIMINELLES**

**EVALUATION OF GAINS AND
LOSSES TO THE NATIONAL ECONOMY
RESULTING FROM CERTAIN CRIMINAL ACTIVITIES**

GROUPE II – L'ÉVALUATION DES GAINS ET DES PERTES POUR L'ÉCONOMIE NATIONALE, RÉSULTANT
DE CERTAINES ACTIVITÉS CRIMINELLES.

EVALUATION OF GAINS AND LOSSES TO THE NATIONAL ECONOMY, RESULTING FROM
CERTAIN CRIMINAL ACTIVITIES.

Présidence de: G. Desrochers

Chairman:

Participants: I. Ehrlich
P. Lejins
M. Rector
S. Rottenberg
A. Sauvy

Observateurs: G. Beausoleil

Observers: F. Bullwinkel
C. Edley
K. Lindby
W. Pincus
S. Rizkalla

Délégué du Centre, responsable du groupe: E. Fattah
Representative of International Centre, in charge:

INTRODUCTION

Les activités criminelles peuvent-elles représenter un gain pour l'économie nationale?

La question ainsi posée paraît paradoxale en soi. En effet, par définition, la criminalité implique des investissements de la part de l'Etat, autant pour l'organisation de l'appareil de la justice que pour le dédommagement de certaines catégories de victimes et occasionne des dépenses et des pertes dont la nature ne saurait être évaluée uniquement en termes comptables et budgétaires.

Il n'en reste pas moins que sur le plan de l'analyse économique proprement dite, il est possible de faire des estimations approximatives des gains que la criminalité peut apporter à l'économie nationale comme cela avait été démontré, entre autres, par les études faites aux Etats-Unis sur les activités du crime organisé.

En ce qui a trait à l'impact de ces gains, il est indispensable de distinguer toutefois entre celui qui affectera le produit national brut et celui qui aura pour conséquence la diminution, ou l'accroissement du budget de l'Etat, puisque les profits de certains délits constituent un apport en termes de produit national, tout en étant une perte pour le budget de l'Etat, ou vice versa.

Il convient de souligner, en outre, que, comme il a été constaté lors des assises du Deuxième Symposium International de Criminologie Comparée, ce genre de recherche ne peut s'appliquer qu'à deux catégories de la criminalité, soit celle qui comprend les délits désignés sous le terme de "crimes sans victimes", c'est-à-dire ceux où la victime est consentante, et celle désignée sous le terme de crimes économiques.

Par opposition, l'évaluation des pertes résultant des activités criminelles englobe l'ensemble de la criminalité et peut être étudiée en fonction de trois concepts, soit celui des investissements, celui des dépenses et celui des pertes subies par la collectivité. Les distinctions qu'il convient d'établir à l'intérieur de ce cadre concernant, d'une part, la redistribution des charges assumées par les entreprises et par l'Etat, et d'autre part, les estimations ayant trait à l'affectation des sommes allouées par l'administration gouvernementale à l'intérieur des secteurs et des services concernés.

I. L'EVALUATION DES GAINS RESULTANT POUR L'ECONOMIE NATIONALE DE CERTAINES ACTIVITES CRIMINELLES

Dans la catégorie des crimes où l'évaluation approximative des gains est possible, on comprend, en premier lieu, les crimes économiques, tels que la fabrication de fausse monnaie, par exemple, et d'une façon plus générale, tous les délits de contrefaçon, liés aux monopoles de l'Etat; en deuxième lieu, les crimes relatifs au commerce illégal et aux pratiques commerciales criminelles; en troisième lieu, les crimes particuliers qui impliquent le consentement de la victime, tels que le jeu, le trafic et l'usage des stupéfiants, ou la prostitution.

Ce qu'il convient de souligner, dès le départ, c'est que dans le cas de tous ces délits, il n'est possible de faire une certaine estimation des gains qu'à condition d'exclure à priori le concept de l'immoralité de l'acte déviant et des dangers sociaux qu'il représente et qui ne sont pas évaluables.¹ Par ailleurs, cette estimation exige qu'on établisse une distinction formelle entre les crimes économiques et certaines formes particulières de la criminalité qui ne font pas partie de cette catégorie.

A. Les crimes économiques

Le gain pour une économie, c'est la production d'un bien, d'un produit, ou d'un service, qui autrement n'aurait pas existé. Par conséquent, on peut affirmer que toute activité criminelle qui n'implique qu'un déplacement de sources de production ou de services, n'ajoute rien à l'économie nationale dans le sens de l'augmentation de volume du produit national brut.

C'est ainsi, par exemple, que le fabricant de fausse monnaie se substitue, en quelque sorte, à la banque centrale en produisant des billets et seule une perte pourra être enregistrée, à long terme, mais on ne peut voir là aucun profit pour la collectivité. Sans doute, si on prend pour acquis que le fabricant de la fausse monnaie va se procurer plus de biens de consommation immédiate, on peut prétendre qu'il payera ipso facto plus de taxes à la consommation et que cela représentera en soi un facteur de l'accroissement du budget de l'Etat, mais il s'agit là d'une hypothèse très contestable et impossible à vérifier.

La même constatation s'applique à la contrebande et à la fabrication illicite du tabac et de l'alcool, mais là intervient le facteur de compensation au niveau budgétaire. En effet, la diminution éventuelle des taxes perçues par l'Etat, sera compensée théoriquement par la diminution des dépenses assumées par le citoyens, puisque, en pratique,

¹ Dans son ouvrage intitulé "Crime without Victims", Schur traite, entre autres, des risques de la propagation de sous-cultures criminogènes et des pertes qu'elles entraînent pour la collectivité obligée de prendre en charge les individus qui ne sont plus réhabilitables.
E.M. Schur — 1965 — "Crime without Victims" — Englewood Cliff, Prentice Hall.

ce commerce n'existe que dans la mesure où il permet à ces derniers de se procurer l'alcool et le tabac à un coût moindre que celui imposé par le gouvernement. Il n'en reste pas moins que, comme on le verra par la suite, certains facteurs peuvent réduire considérablement l'attrait de l'économie de la dépense, assumée par le consommateur et éliminer ainsi la marge de compensation d'une façon suffisamment importante pour faire disparaître partiellement ce type de délit.

Les exemples cités plus haut présupposent toutefois qu'il n'y a pas de pénurie sur le marché et qu'il ne s'agit que du régime de concurrence illicite ou de contrefaçon, tandis que les crimes relatifs au marché noir de produits existent surtout en fonction des pénuries particulières à toute forme d'économie où un rationnement quelconque existe.

1. Les économies dirigistes

Dans le cadre des économies dirigistes, le marché noir de produits d'alimentation favorise l'accroissement de la production nationale en permettant, dans certains cas, l'apparition de cultures particulières et en créant ainsi ce qu'on peut désigner sous le terme de la production complémentaire des biens. Plus précisément, les agriculteurs peuvent cesser complètement de cultiver un produit donné à cause du contrôle des prix et entreprendre, par la suite, cette culture, dans un contexte clandestin, en raison de la demande sur le marché noir. Dans une telle éventualité, le budget de l'Etat n'enregistrera aucune augmentation, puisque le trésor ne percevra pas de taxes ni d'impôts, mais la production nationale va s'accroître.

Il est possible de constater également que l'existence d'un marché parallèle de produits de consommation entraîne des avantages décelables dans d'autres secteurs, tel le tourisme, par exemple, que toute restriction de consommation décourage par définition.

Dans la même optique, l'existence d'un marché parallèle de devises favorisera le tourisme dans tous les pays où les contrôles officiels d'échanges de devises rendent impossibles certaines formes de dépenses, et finira par représenter un apport pour le budget national.¹

Si donc on admet à priori l'hypothèse que le tourisme se développera beaucoup plus rapidement que cela ne serait possible dans les conditions imposées par la législation en vigueur, on est forcé de conclure que ces formes de criminalité économique apportent des gains supérieurs aux dépenses consacrées à leur répression.

2. Les économies de marché capitalistes

Les constatations valables dans le contexte des économies dirigistes ne s'appliquent pas, cependant, dans celui des économies capitalistes, où le problème ne se pose pas du tout dans les mêmes termes de pénurie, ou de contrôle de l'entrée et de la sortie des devises. D'une manière générale, les crimes économiques ne découlent pas dans ce cadre de tentatives de compensation, mais de l'objectif qui consiste à éliminer le pourcentage des taxes imposées par l'Etat qui grève le prix de certains produits donnés.

C'est ainsi, par exemple, qu'en Amérique du Nord, la contrebande du tabac et de l'alcool n'occasionnera pas toujours un transfert suffisamment élevé entre les citoyens et le budget de l'Etat, pour qu'un gain réel puisse être enregistré, puisque le niveau des taxes perçues demeure plus élevé que la marge de différence du prix payé par le consommateur qui se les procure au marché noir. En d'autres termes, si la pression policière est suffisante, le prix de vente du contrebandier ne sera pas assez faible, comparativement au coût de la production, augmenté par la taxe imposée par le gouvernement, pour qu'on puisse parler valablement de gain. Plus encore, l'accroissement du risque, non compensé dans une mesure proportionnelle par l'économie réalisée par le consommateur, peut faire disparaître ce genre de criminalité. A ce propos, on peut citer, par exemple, la disparition progressive de la contrebande de cigarettes entre le Canada et les Etats-Unis, mais il convient de mentionner également que ce phénomène a été influencé aussi par des facteurs ayant trait à la publicité et au goût du public.

Le même raisonnement s'applique à la contrebande et à la production illicite de l'alcool dans les pays où la vente est contrôlée par l'Etat, mais où il n'y a pas de pénurie formelle d'une certaine qualité donnée. En effet, là encore, l'économie éventuellement réalisable par les citoyens est "compensée" souvent par le danger de consommer un produit impur, ou nocif, ce qui limite considérablement l'étendue du marché parallèle et freine son élargissement parfois au même degré, suivant les conditions du marché du pays concerné, que la pression policière elle-même.

3. Les crimes économiques propres aux structures capitalistes

Parmi les catégories de crimes économiques qui sont propres aux économies de type capitaliste, on peut retenir l'exemple de deux délits, soit celui de la faillite frauduleuse et des délits relatifs à la loi anti-trust.

¹ Plusieurs études économiques traitent de ce problème, mais l'évaluation formelle des gains est particulièrement difficile en raison des concepts philosophiques et politiques qui rendent impossibles la compilation des données statistiques et des relevés de base concernant les revenus de cet ordre, réalisés dans le contexte des pays concernés.

Les problèmes inhérents à l'évaluation de l'impact de ces délits ont suscité une littérature économique très abondante, et il est impossible de dégager ici tous les facteurs et tous les concepts ayant trait aux gains réalisés, soit au niveau du produit national brut, soit à celui du budget de l'Etat. Constatons tout simplement, à l'instar de plusieurs économistes, qu'en dépossédant les créanciers, la faillite frauduleuse permet l'enrichissement d'un individu ou d'un groupe d'individus et peut favoriser, dans certaines conditions, l'apparition d'entreprises nouvelles.

En ce qui concerne les pratiques monopolistiques punissables en vertu de la loi anti-trust, leurs effets sur l'économie nationale peuvent être profitables, si le coût des produits fabriqués est plus bas que celui de la libre concurrence et si cette baisse se reflète au niveau des prix de vente. En pratique, cependant, l'expérience a démontré qu'au contraire, le prix tend, sinon à court terme, tout du moins à long terme, à monter et la qualité du produit à baisser, faute de saine concurrence sur le marché. Cette augmentation du prix se reflètera, bien entendu, dans un accroissement proportionnel de la taxe de vente à l'Etat, mais il a été prouvé que ce genre de gain n'est pas susceptible de compenser le surcroît de dépenses assumées par les consommateurs.

B. Certains crimes particuliers qui impliquent le consentement de la victime.

En dehors des crimes économiques, tels que cités plus haut, l'évaluation des gains provenant de la criminalité a été faite par certains criminologues et certains économistes, dont Edwin M. Schur et Thomas C. Shelling, entre autres, sur la base des délits qui impliquent le consentement de la victime, soit le jeu et les paris illicites, le trafic et l'usage des stupéfiants, ou encore la prostitution. C'est de ces délits également qu'il a été surtout question lors des discussions et des travaux du Deuxième Symposium International de Criminologie Comparée. Il convient de souligner, toutefois, le fait que les participants ont tenu à préciser au préalable que le concept de gain ne peut être étudié que dans la mesure où on exclut, auparavant, toute considération d'ordre moral, légal, ou social et où on adopte une approche purement économique. C'est donc dans cette optique que les conclusions concernant ce problème ont été rédigées.

1. Le jeu et les paris illicites

Selon la définition économique, le jeu et les paris illicites ne peuvent représenter un gain pour le produit national brut que dans les pays où ce genre d'activité n'existe pas officiellement, puisque c'est dans ces pays seulement qu'il s'agira de la création d'un nouveau service. Partout ailleurs soit dans les états où fonctionnent des casinos et où ont lieu des courses au cours desquelles les paris sont autorisés et contrôlés, les activités criminelles de cet ordre peuvent représenter, uniquement, une diminution du coût pour les usagers qui n'est acquise, cependant, qu'à condition que certains postulats soient réalisés au préalable.

Admettons, par exemple, que les organisateurs de jeux et de paris clandestins assurent aux clients des gains plus substantiels, en apparence, puisque réalisables avec des mises moins élevées, et que cette hypothèse permette de présumer qu'une sorte de concurrence s'établira entre les deux secteurs, soit celui légalement reconnu et celui qui demeure parallèle. La marge des taxes perçues par l'Etat, dans le cas de jeux et paris autorisés, permettra théoriquement aux organisateurs d'offrir des avantages tangibles aux usagers, bien qu'une forte proportion de cette marge soit absorbée automatiquement par la nécessité d'assurer l'anonymat et la protection contre la pression policière.

En ce qui a trait aux recherches empiriques faites jusqu'à présent dans ce domaine, on a tenté, aux Etats-Unis notamment, d'évaluer les gains réalisés par le crime organisé par le truchement des jeux et des paris illicites et cela surtout dans les états où ils sont défendus.

Selon les études publiées par la Commission Présidentielle d'Enquête sur l'Administration de la Justice aux Etats-Unis, il s'agirait là d'une activité dont les gains augmentent le produit national brut dans une proportion qui est difficilement évaluable, toutefois, en raison de ses incursions et de ses effets multiples dans les autres secteurs de l'activité économique, tels que le commerce, le tourisme, la consommation d'alcool, etc. . . Ce qu'il est intéressant de noter, à ce propos, c'est que ces études semblent indiquer que l'organisation officielle des jeux et paris, apporte des gains substantiels à l'Etat, en termes de taxes et d'impôts, mais n'élimine pas complètement l'existence de certains réseaux parallèles. Dans certains contextes, cette activité illicite demeure très marginale, dans d'autres, par contre, elle peut fort bien devenir concurrentielle en s'adressant à une clientèle particulière, ou en offrant aux usagers des avantages spécifiques, tel, entre autres, l'anonymat absolu.

2. Le trafic et l'usage des stupéfiants

Les gains qui résultent du trafic des stupéfiants peuvent être évalués en termes de valeur de la marchandise saisie et des amendes imposées par les Cours de justice pour la possession et pour l'usage de certaines drogues. Il est

¹ Voir, entre autres, les études de François Perroux, en France, et d'Eugène, aux États-Unis.

possible également de considérer que la production des laboratoires clandestins, qui fabriquent du L.S.D., par exemple, bien que non taxable et non imposable puisque inconnue des organes officiels de l'Etat, représente quand même un certain apport à l'économie nationale en tant que production additionnelle.

Par ailleurs, étant donné que l'estimation approximative des profits réalisés par les trafiquants indique qu'il s'agit de sommes très élevées¹, on peut considérer que l'investissement de ces sommes dans l'organisation de la distribution et de la vente du produit représente un certain apport économique. Il n'en reste pas moins, toutefois, qu'il est pratiquement impossible d'établir quel pourcentage de ces montants est dépensé à l'intérieur des frontières, ni dans quelle mesure il s'agit d'investissements engagés pour le perfectionnement des services offerts aux clients, comparativement à ceux destinés à détourner l'attention des autorités et à éviter le démantèlement du réseau, lesquels investissements ne constituent, pour la société, qu'une dépense non-rentable.

3. La prostitution

La prostitution représente une activité, ou un service, qui s'ajoute au profit national brut. En effet, la main-d'oeuvre qui y est engagée n'apparaît pas dans les relevés officiels de la main-d'oeuvre nationale. Les revenus de ce groupe ne sont pas incorporés au revenu national et, pas plus d'ailleurs que les dépenses des consommateurs, n'apparaissent au titre de la dépense nationale dans les statistiques officielles.

Par conséquent, il s'agit là d'un service spécifique, additionnel, qui, théoriquement, augmente le produit national brut, même si on tient compte des frais de poursuites judiciaires et des dépenses qu'elles impliquent.

Ce qui découle, en somme, de ces quelques constatations, c'est le fait qu'on peut considérer que l'essentiel d'une activité peut être moralement condamnable, mais économiquement existant et pourtant absent du produit national brut. En effet, sur la base de l'étude des gains réalisés par le truchement des jeux et paris illicites, ou encore de la prostitution, il est possible de conclure que le produit national brut est systématiquement sous-évalué. Théoriquement, il n'y a pas de raisons, à priori, de retenir pour fins de statistiques, les dépenses et les revenus des employés des divers secteurs de l'économie et exclure ceux des prostituées et des employés des maisons illégales de jeux. Du point de vue de la science économique, toutes ces activités sont équivalentes.²

Il n'en reste pas moins que les évaluations des gains de cet ordre doivent comporter des soustractions relatives aux investissements, aux dépenses et aux pertes assumées par l'Etat pour assurer l'ordre et la santé, sinon la moralité publique et qu'on ne saurait, dès lors, discuter de l'importance de ces gains sans étudier avec infiniment d'attention le coût de l'appareil de la justice criminelle et pénale, ainsi que celui assumé par les particuliers et par les entreprises commerciales dans le but de se protéger contre les agissements des "salariés" relevant des milieux où se développe la sous-culture criminogène.

II. L'ÉVALUATION DES PERTES RÉSULTANT POUR L'ÉCONOMIE NATIONALE DES ACTIVITÉS CRIMINELLES

Contrairement à l'évaluation des gains, l'évaluation des pertes occasionnées par la criminalité englobe l'ensemble de toutes les activités criminelles et il demeure excessivement difficile de faire des subdivisions internes relatives aux sommes consacrées à certaines formes particulières de criminalité.³ Par ailleurs, les possibilités de calculer le coût de l'appareil de la justice ayant été étudiées dans le chapitre précédent, nous nous contenterons uniquement de rapporter ici les distinctions établies par Peter P. Lejins, à la suite de discussions qui ont eu lieu lors du Deuxième Symposium International de Criminologie Comparée, dans le cadre du groupe dont il avait assumé la présidence. Ces distinctions concernent trois niveaux d'analyse permettant de distinguer entre les dépenses courantes, les dépenses extraordinaires, destinées à enrayer une forme nouvelle, ou particulièrement dangereuse de la criminalité, et les dépenses à prévoir en fonction de l'impact de la criminalité et de sa progression géométrique.

Étant donné, toutefois, qu'il s'agit là d'un domaine de la recherche intimement lié à celui de l'évaluation économique de l'appareil de la justice et de la prévision sociale, les participants n'ont pas pu préciser davantage les concepts de la méthodologie ayant trait à ces trois niveaux, ne voulant pas empiéter sur les sujets déjà traités dans le cadre des autres groupes de discussion.

¹ Voir, à ce propos, la deuxième partie de ce volume où sont notés les extraits du rapport présenté par P. Robert, au Ministère de la justice, en France.

² Voir, à ce propos, dans la deuxième partie de ce volume, l'étude faite dans le cadre du séminaire de doctorat, dirigé par le professeur Denis Szabo, par Robert Gemme, "Aspects économiques de la prostitution à Montréal".

³ Idem.

CONCLUSION

Comme il a été constaté lors des assises du Deuxième Symposium International de Criminologie Comparée, l'évaluation formelle des gains résultant pour l'économie nationale de certaines activités criminelles, ne peut faire abstraction des pertes, des dépenses et des investissements que nécessite, à court et à long terme, le traitement légal, social ou médical des sujets impliqués dans ces activités à titre d'employés ou d'organiseurs.

Par ailleurs, selon les travaux d'Edwin M. Schur, la criminalité commise avec le consentement de la victime, comporte quand même une forme de victimisation, parfois très grave, des usagers. C'est ainsi, par exemple, que le consommateur d'héroïne se procure la drogue de son propre gré, mais il n'en reste pas moins qu'à plus ou moins long terme, il est à ce point dépendant de la drogue qu'il subit un affaiblissement général de toutes ses facultés et devient une charge pour la collectivité. Par contre, en ce qui a trait aux jeux et aux paris illicites, il a été prouvé, sur la base d'études empiriques, qu'ils ont des ramifications multiples et qu'ils occasionnent ainsi des dangers de victimisation autant pour le personnel employé que pour les usagers.

Par conséquent, l'impact économique des gains économiques ne peut être étudié sans qu'on tienne compte de tous ces facteurs et son évaluation formelle pose des problèmes qui ne sauraient être résolus dans l'état actuel de l'avancement de la recherche théorique et empirique. Il s'agit là, en somme, d'une amorce des travaux qui peuvent susciter les recherches à venir et leur servir de base, mais qui ne sauraient donner lieu à la formulation de conclusions théoriques et, à plus forte raison, empiriques, utilisables et applicables dans l'immédiat à une analyse éventuelle des réformes législatives.

Ezzat Fattah.

ENGLISH SUMMARY

Group II

INTRODUCTION

Can the national economy profit from criminal activity?

Put in this way, the very question appears paradoxical. By definition, criminality involves investments by the State, not only in its justice system, but in the compensation of victims and expenses occasioned by losses which cannot be evaluated only in financial terms.

Nonetheless, from the point of view of a purely economic analysis, approximate estimates can be made of the gains contributed by crime to the national economy, as shown by studies made in the United States on the activities of organized crime.

As to the impact of these gains, it is necessary to distinguish at all times between that which affects the gross national product and that which results in a reduction or increase in the State budget, since the profits from certain crimes constitute a gain in terms of the national product, and at the same time a loss in terms of the State budget, or vice versa.

It must be stressed, furthermore, that this type of research only applies to two categories of crime: "crimes without victims", that is, where the victim consents, and economic crimes. This was confirmed during the Second International Symposium on Comparative Criminology.

On the other hand, evaluation of the losses resulting from criminal activity encompasses crime as a whole and can be studied from three angles: investments, expenses, and losses sustained by the public. Within this framework, distinctions must be made between the distribution of the costs assumed by private enterprise and by the State on the one hand, and the estimates for the appropriation of money allotted by the government administration within the sectors and services concerned.

I. EVALUATION OF GAINS TO THE NATIONAL ECONOMY FROM CERTAIN CRIMINAL ACTIVITIES

Included in the category of crime where evaluation of gains is possible, are first, economic crimes, like counterfeiting, secondly, crimes relating to illegal trade and criminal business practices and thirdly, crimes in which the willingness of the victim is implied — gambling, trafficking and use of drugs, and/or prostitution.

It must be emphasized that in the case of all these crimes, it is impossible to estimate the gains unless the concept of immorality and social danger, which cannot be evaluated, is excluded a priori. This estimate demands that an express distinction be established between economic crimes and special forms of crime that do not belong to this category.

A. Economic crimes

In an economy, gain means the production of goods, products or services which otherwise would not have existed. Thus, all criminal activity that merely redistributes the sources of production or services, adds nothing to the national economy in the sense of increasing the volume of the gross national product.

1. Planned economies

Within the framework of planned economies, the black market in food products tends to increase the national product by permitting the introduction of special cultivation, in certain cases, thus creating what might be called complementary production of goods. Growers can stop cultivating a given product because of controlled prices and secretly undertake production of what is in demand on the black market. In such an eventuality, the State budget would not show any increase because the treasury would collect no taxes or revenue, but the national product would be increased.

It can also be said that the existence of a parallel market in consumer goods creates perceptible advantages in other sectors, such as tourism, which, by definition, is discouraged by consumer restrictions.

Similarly, a parallel market in currency would encourage tourism in countries where official control of currency exchange makes certain kinds of spending impossible, and in the end would represent a gain for the national budget.¹

¹ Several economic studies deal with this problem, but an exact evaluation of gains is especially difficult because of the philosophical and political concepts that make it impossible to compile statistical data and statements concerning this kind of revenue that is collected in the countries concerned.

If we admit a priori the hypothesis that tourism would develop much more rapidly than would be possible under the conditions imposed by the laws in force, we are forced to conclude that economic forms of crime contribute gains greater than the expenditures devoted to their repression.

2. The economy of the capitalist market

The observations, valid for planned economies, do not apply in capitalist economies where there is no problem of shortages or control over currency. Generally speaking, in this framework, economic crimes do not stem from attempted compensation, but from a desire to get rid of those taxes imposed by the State that add to the price of certain given products.

3. Economic crimes peculiar to the capitalist structure.

Within the category of economic crimes proper to the capitalist form of economy, two crimes may be borne in mind as examples: fraudulent bankruptcy and crimes relating to the anti-trust laws.

The problems inherent in evaluating the impact of these crimes have given rise to a great deal of literature on the economy.

B. Certain crimes involving the consent of the victim.

Apart from economic crimes, such as those mentioned above, an evaluation of gains deriving from criminality was made by certain criminologists and economists, such as Edwin Schur and Thomas C. Schelling, based on crimes involving the consent of the victim (gambling, illicit betting, trafficking and use of drugs or prostitution). These were the crimes that were discussed above all during the Second International Symposium on Comparative Criminology. It must be stressed, however, that the participants specified from the beginning that the idea of gain could be studied only to the extent that all considerations of a moral, legal, or social nature were excluded, and where a purely economic approach was adopted.

II. EVALUATION OF LOSSES TO THE NATIONAL ECONOMY RESULTING FROM CRIMINAL ACTIVITY

Contrary to the evaluation of gains, the evaluation of losses occasioned by crime encompasses criminal activity in its entirety, and it is exceedingly difficult to make any subdivisions in the sums devoted to certain special forms of crime.

CONCLUSION

As was established at the sessions of the Second International Symposium on Comparative Criminology, an exact evaluation of the gains to the national economy resulting from certain criminal activity cannot disregard the short or long-term losses, expenditures and investments required for the legal, social or medical treatment of the subjects involved in these activities, either as employees or organizers.

Besides this, according to the works of Edwin M. Schur, crime committed with the consent of the victim nonetheless entails a sort of self-victimization, that is sometimes very serious. For example, the heroin user acquires the drug of his own free will, but the fact is that in the long run, he becomes addicted to the drug and suffers a general debilitation of all his faculties, whereupon he becomes a public charge. On the other hand, where gambling and illicit betting are concerned, it has been proven, on the basis of empiric studies, that they have many ramifications and thus entail the danger of victimization as much for employed personnel as for clients.

As a result, the economic impact of financial gains cannot be studied without taking all these factors into account, and its exact evaluation presents problems that cannot be resolved by theoretical and empiric research in its present state. It is a matter of having begun work that can prompt future research and serve as its basis, but which cannot be established as a theoretical conclusion, and even more, an empiric conclusion, to be used and applied at present in the eventual analysis of legislative reforms.

Ezzat Fattah.

LA PRÉVISION SOCIALE EN CRIMINOLOGIE

SOCIAL FORECASTING IN CRIMINOLOGY

GROUPE III – LA PRÉVISION SOCIALE EN CRIMINOLOGIE.

SOCIAL FORECASTING IN CRIMINOLOGY.

Présidence de: M. Wolfgang

Chairman:

Participants: K.O. Christiansen
N. Christie
T.C.N. Gibbens
A. Quiroz Cuaron
A. Reiss Jr.
Ph. Robert
D. Szabo
A. Szalai
S. Wheeler

Observateurs: F. Bullwinkel

Observers: B. Cohen
C. Edley
W. Pincus
R. Quiroz Cuaron
I. Slott
M. Shikita
C. Toutant
B. Wijnberg

Délégué du Centre, responsable du groupe: A. Normandeau
Representative of International Centre, in charge:

INTRODUCTION

Toute discussion voulant cerner les possibilités de la prévision sociale en criminologie implique une définition préalable des concepts et des termes utilisés. En quoi la prévision sociale est-elle différente de la prédiction et quelle sera la méthodologie utilisée afin que les autorités scientifiques impliquées ne prennent pas l'allure de véritables prophètes chez lesquels l'intuition prime sur la raison?

Nous ne retiendrons ici que trois concepts qui nous semblent particulièrement liés, soit la notion de prédiction, celle de prophétie et enfin le concept central de cette réflexion, la prévision sociale.

a) La prédiction

La prédiction est en fait une extrapolation empirique réalisée dans le cadre d'une théorie et en accord avec celle-ci. Si telles conditions sont présentes, tels phénomènes se produiront. La prédiction répond au modèle suivant:
Si x existe, alors y existe.

Lorsque la prédiction ne se réalise pas, la théorie n'est pas infirmée mais l'on remet plutôt en doute la présence ou l'intensité des conditions existantes.

b) La prophétie

Le prophète élabore sur les événements futurs à partir d'une base essentiellement intuitive, sans aucun contrôle scientifique d'aucune sorte. On peut accorder une certaine foi aux prophéties, mais aucun système économique et politique important ne peut se permettre de réaliser sa planification à partir d'affirmations aussi peu justifiées par des contrôles méthodologiques sérieux.

c) La prévision sociale (Social forecasting)

La prévision sociale se veut une anticipation globale des situations futures. Elle est élaborée à partir d'outils méthodologiques validés et vise à organiser la planification des administrateurs et à orienter les chercheurs face à une situation prévue. La prévision sociale se veut rationnelle et rigoureuse car elle est appelée à jouer un rôle extrêmement important dans les investissements monétaires et humains pour l'avenir.

Il ressort donc, à la suite de ces quelques réflexions, que la prévision sociale, bien que se situant à un niveau beaucoup plus global, ne saurait devenir trop spécifique ou trop diffuse sans perdre son véritable rôle qui est d'orienter praticiens et théoriciens vers une meilleure appréhension de la réalité future.

I. IMPORTANCE DE LA PRÉVISION SOCIALE EN CRIMINOLOGIE

Dans un pays en continuel changement, il est extrêmement important de tenter de prévoir le sens de l'évolution de la criminalité et ceci pour les raisons suivantes:

a) Sur un plan pratique:

1) On veut pouvoir planifier quels seront les coûts du crime dans l'avenir et quels seront les investissements nécessaires aux différents niveaux de la procédure judiciaire:

- prévention de la criminalité,
- besoins au niveau de la police et des tribunaux,
- investissements nécessaires en termes d'institutions de traitement et de post-cure, etc . . .

2) La prévision des crises est extrêmement importante en permettant une préparation adéquate pour affronter les problèmes urgents. Une bonne prévision sociale permet de trouver des solutions adéquates à des situations de crise sans qu'il devienne nécessaire de faire un surplus d'investissements qui deviendraient inutiles à long terme.

3) On fait des prévisions sociales non seulement pour prévoir les investissements nécessaires, mais aussi pour empêcher, dans les cas de situations négatives, que le phénomène prévu ne se réalise. La prévision permet de mettre l'accent sur l'*action* au lieu de le mettre sur la *réaction*. On peut agir avant qu'un phénomène ne nous soit imposé, sous peine d'être alors contraint de réagir avec les moyens que l'on a.

La prévision sociale en criminologie va de pair avec une constante évaluation du système social et suscite des réflexions sur l'utilisation possible de mesures alternatives à tous les paliers de l'administration de la justice. Par exemple, si nous assurons qu'il nous est permis, à l'aide de vérifications méthodologiques sérieuses, d'affirmer que dans X années les institutions ne suffiront plus à l'internement des criminels, que pouvons-nous faire?

- réfléchir sur le fonctionnement du système actuel,

- déterminer le degré d'arbitraire aux différents niveaux de décisions et voir comment on peut agir sur eux,
- décriminaliser éventuellement certains délits: ex. utilisation de marijuana,
- réviser nos techniques de prévention et de traitement: institutions fermées vs traitement en milieu libre.

Une fois un certain nombre de causes détectées, on planifie comment on veut agir sur elles pour modifier le cours des événements. Il nous est toutefois impossible d'exclure à ce niveau les rôles joués par l'humeur sociale (social mood) et par les politiciens. Ceux-ci, en effet, ne sont pas prêts à faire n'importe quoi pour diminuer le crime. Il est des coûts qu'ils ne sont pas prêts à endosser: perte de prestige, du pouvoir, de popularité, etc . . . Ce que les politiciens acceptent d'endosser est intimement lié à l'humeur du public dont ils sont les délégués. *Par exemple*, la population du Québec n'est pas prête à accepter la légalisation de l'utilisation de la marijuana et le gouvernement qui oserait le faire subirait une forte perte de popularité dans toute une couche de la population québécoise (milieu ouvrier).

b) Sur un plan scientifique

Si nous excluons momentanément le rôle concret de la prévision sociale, nous percevons qu'elle apporte aussi beaucoup sur un plan essentiellement scientifique.

1) Le besoin de prévisions sérieuses sur lesquelles on veut pouvoir miser pose un défi sur le plan méthodologique (fonction heuristique). Les chercheurs se doivent de développer des méthodes de prévision de plus en plus perfectionnées et rigoureuses. L'analyse des erreurs commises dans les anticipations devient un outil extrêmement utile pour le perfectionnement des instruments.

2) La prévision d'une configuration criminelle donnée oriente les travaux des chercheurs, assurant une meilleure préparation pour affronter les situations anticipées.

Donc, pour que la prévision sociale en criminologie joue un véritable rôle au niveau de la planification concrète, il faut absolument que la distance existant entre les théoriciens et les praticiens s'amenuise. La première exigence pour relever ce défi est de fournir des prévisions sérieuses, basées sur des facteurs de réalités qui ne tiennent pas leur valeur uniquement de la popularité des chercheurs qui les font, mais surtout de la compétence qu'ils possèdent.

II. LES MÉTHODES ET TECHNIQUES UTILISÉES POUR FAIRE DE LA PRÉVISION SOCIALE

Les quelques réflexions qui précèdent laissent facilement voir que nous sommes au début d'une nouvelle orientation criminologique. En effet, jusqu'ici le secteur de la criminologie a surtout fonctionné en vase clos en maintenant un accent marqué sur l'individu par le truchement du traitement. Aujourd'hui, de nouveaux intérêts se dessinent et les criminologues veulent prévenir les événements futurs, non seulement pour planifier le traitement, mais aussi pour remettre en question le système en pensant de nouvelles alternatives à divers niveaux.

a) Principaux niveaux de prévision sociale en criminologie

Sans sombrer dans une spécificité trop étroite ou dans une généralité trop vaste et confuse, la prévision peut s'appliquer à des aspects généraux et à d'autres qui le sont moins.

1) Un premier niveau de prévision pourrait être les *tendances dans l'évolution de la société sur un plan global*. Ce niveau de prévision tient compte d'indicateurs autres que ceux relevant directement de la discipline criminologique: indicateurs économiques, démographiques, technologiques, etc . . .

2) A un niveau plus spécifique, on tente de prévoir l'évolution de la criminalité en tant que telle. On tient encore compte des indicateurs non criminologiques, mais on insiste surtout sur l'allure que prendra l'ensemble du phénomène criminel.

3) On peut aussi tenter de détecter les transformations prévisibles dans le système formel de contrôle social que se donne une société. Cette prévision est intimement liée à l'évolution des sentiments collectifs face à la criminalité et aux initiatives que les législateurs sont prêts à prendre.

b) Sources de données

Une énorme quantité de données existe déjà sur le phénomène criminel. Il faudrait instaurer un système central qui nous permette de contrôler (to monitor) la collecte des données et de centraliser les informations. Ceci afin de rendre les données plus conformes à la réalité globale et plus aptes à être utilisées dans une démarche prévisionnelle. Lorsque l'on entreprend une démarche de ce type, il est impossible de concentrer son attention sur un seul secteur de la réalité sociale. Pour produire un indice prévisionnel de la criminalité ou d'un aspect spécifique du

phénomène criminel, il faut tenir compte des indices prévisionnels dans d'autres secteurs importants comme l'évolution biologique et technologique, ainsi que les anticipations dans les domaines démographique, économique et politique.

En guise d'exemple, nous avons émis l'hypothèse qu'avec l'émancipation de la femme, le nombre de plaintes touchant les délits de viol diminuerait, et ceci pour les raisons suivantes:

- 1) L'avortement perçu comme plus acceptable, est même légalisé dans ces cas-là.
- 2) L'idée de vengeance semble décroître et les avantages prévus dans une dénonciation sont moins nombreux que les désavantages — coûts élevés, déplacements, manque de confiance dans la police-pouvant amener la crainte de dévoiler des choses aussi intimes.
- 3) La libéralisation des relations sexuelles pour la femme la rend moins perturbée à la suite d'une expérience qui aurait pu lui être imposée sans sa volonté. Les désavantages associés à la plainte deviennent alors plus importants pour elle que l'expérience du viol même.

(Il demeure toutefois la nuance suivante: quand faut-il considérer le bien-être de la collectivité comme plus important que celui de l'individu touché? Lorsque le viol implique un individu dangereux, la protection de la collectivité devrait primer, bien que ceci implique une décentralisation de méthodes d'approche, qui nous apparaît comme bien souvent inexistante.)

c) Techniques utilisées en prévision

Afin de présenter l'inventaire le plus complet possible des techniques jusqu'ici utilisées dans la prévision criminologique, nous nous inspirerons du travail réalisé en France par Georges Picca et Philippe Robert.*

Travaux Antérieurs

I. L'une des pré-recherches, réalisée par Y. Chirol (C.F.R.E.S.), a consisté à recenser les principales méthodes prévisionnelles possibles, à les estimer et à opérer leur classement¹. Selon la durée de prévision, il faut distinguer:

L'extrapolation à court terme (une année environ) qui s'opère par sondage sur échantillon (de temps ou de juridiction), ou encore par construction d'un modèle permettant d'induire immédiatement les différentes sorties de la machine répressive à partir des seules séries d'entrée.

La perspective à moyen terme (cinq à dix ans environ) où l'on peut ranger les tables de récidive, l'utilisation de prédicteurs déterminant soit des délinquants potentiels, soit des opportunités socio-économiques, enfin, la détermination de la tendance en cours et sa prolongation, *postulat de constance de la tendance*).

La prospective à long terme (dix à vingt ans) reposant essentiellement sur des équations de régression bâties à partir de co-variations prédicteurs-délinquance, mais pouvant se ramener à l'esquisse de scénarios² par reconcentrations successives des avis d'experts.

En tout état de cause, les méthodologies prévisionnelles supposent généralement le recours à deux techniques: la catégorisation des données de base et de fourchetage des résultats, i.e. la prévision d'une valeur maximale et d'une valeur minimale.

II. Quant aux travaux antérieurs accomplis en différents pays, il n'en existe guère à dire vrai.

En Suède, des recherches prévisionnelles, dirigées par S. Rengby,³ procèdent selon deux méthodes:

- une simple application des taux de criminalité par âges aux séries démographiques prévisionnelles,
- la détermination de la tendance de criminalité par âges (moindres carrés) aboutissant à des taux à partir desquels on revient à la démarche précédente.

Ces réalisations semblent avoir donné satisfaction à leurs auteurs, du moins pour des prévisions à court terme.

* L'Évolution de la Criminalité. (Communications sur une recherche prévisionnelle). Georges Picca et Philippe Robert.

Cette note se réfère à une recherche conjointe poursuivie actuellement par le Ministère français de la Justice; par le Centre National d'Études et de Recherches Pénitentiaires (C.N.E.R.P.); par le Service d'Études Pénales et Criminologiques (S.E.P.C.) et par le Centre de formation et de recherche de l'Éducation Surveillée (C.F.R.E.S.). L'équipe de recherche comprend notamment:

G. Picca et Ph. Robert, directeurs de recherche
J. Selosse, consultant
A. Morineau, Y. Chirol, G.J. Gie, statisticiens
A. Galia, J.F. Sabatier, attachés.

En Norvège, I. Moglestue⁴ a utilisé la détermination de la tendance de criminalité dans les différentes générations en distinguant délinquants primaires et récidivistes, mais en supposant un prolongement non linéaire de la tendance décelée. Les calculs ont montré des orientations très variables pour les diverses générations.

En Finlande, les expériences de P. Tornudd⁵ paraissent constituer une réplique minimale du travail danois auquel on viendra bientôt.

Préalablement, il convient de rappeler deux recherches antérieures qui se sont également déroulées au Danemark sous la direction de K.O. Christiansen dans un cas⁶ et du comité des prisons dans l'autre⁷. Le premier a cherché à évaluer la délinquance prévisible des cohortes issues du *baby boom* intervenu au lendemain de la seconde guerre mondiale selon deux hypothèses (projection des taux de la dernière année connue ou prolongation des tendances décelées au niveau de la seule délinquance juvénile). Quant à l'autre, il a essayé de prévoir le nombre de jeunes délinquants qui seraient condamnés à un emprisonnement.

Mais le travail le plus développé et le plus riche d'enseignement a été réalisé sous la direction de J. Jepsens & L. Pal.⁸ Le point de vue majeur est le postulat étiologique qui fonde cette recherche.

Autrement dit, on retient comme prédicteurs, non pas des indicateurs qui se seraient révélés bons prédicteurs dans une recherche antérieure, mais des facteurs réputés "causaux" de la criminalité à partir d'une revue de littérature. D'autre part, les variables dépendantes de la criminalité sont catégorisées et homogénéisées en fonction de cette optique étiologique. L'inconvénient est de prendre des ventilations sans séries continues, des variables dépendantes (selon l'âge, l'urbanisation, les catégories d'infractions, les modes de sorties de machine et notamment les typologies de sanctions). Quant aux variables socio-économiques des classes sociales les plus défavorisées, on retient des indicateurs d'anomie et quelques autres indicateurs socio-économiques.

L'absence de séries perspectives pour ces différents prédicteurs dans les statistiques danoises a conduit à faire une prévision simulée sur une période écoulée (1950-1964). Quatre méthodes ont été successivement utilisées:

- L'analyse de régression linéaire des taux de criminalité avec prise en compte des seuls facteurs démographiques (prolongation de la tendance en cours),
- L'analyse de régression à partir de corrélations simples (prise en compte d'une seule variable socio-économique par calcul),
- L'analyse de régression avec prise en compte simultanée de deux variables socio-économiques,
- L'analyse de régression multidimensionnelle basée sur des corrélations avec des facteurs complexes.

Aucune de ces méthodes n'a donné, aux dires des auteurs, de résultats satisfaisants. Ils en cherchent plusieurs raisons possibles dans l'erreur d'année de départ (1950), dans la médiocrité des séries statistiques de criminalité ou d'indicateurs socio-économiques, ou dans le choix de variables indépendantes non pertinentes. Picca et Robert se sont demandés en commençant leurs travaux si la difficulté essentielle ne venait pas du postulat relaté plus haut. A leur sens, il est aventureux de choisir les indicateurs socio-économiques parmi les facteurs supposés immédiats de la criminalité. Ils ne pensent pas, en effet, qu'un raisonnement étiologique ou même seulement factoriel puisse rendre compte d'une manière satisfaisante et immédiate de la criminalité dans les sociétés complexes actuelles, donc de son évolution. Dans cette sorte de recherche particulièrement, raisonner sur la base d'une détermination de causes directes et élémentaires leur paraît peu opératoire. Il leur semble que le choix et le traitement des indicateurs socio-économiques doivent avoir seulement pour but le silhouettage du contexte d'une criminalité donnée sans préoccupation étiologique.

III. Compte tenu de ces précédents et avant d'entamer la recherche conjointe, chacune des unités participantes à la recherche de Picca et Robert avait réalisé des recherches préliminaires d'exploration dont il convient maintenant de dire un mot. Outre l'inventaire critique d'Y. Chirol dont il a été parlé ci-avant, nous retiendrons deux travaux dus, l'un au C.N.E.R.P., et l'autre au S.E.P.C. avec le concours de la section statistique-informatique du C.F.R.E.S.

Le Centre national d'études et de recherches pénitentiaires (C.N.E.R.P.) a tenté, en 1968, d'établir les projections en 1971 et les esquisses de référence en 1975 et 1985 des populations de détenus faisant une hypothèse de constance de la tendance en cours⁹. Le temps était donc seul pris en compte dans ce travail où cinq catégories de détenus de sexe masculin seulement avaient été retenues (prévenus, ensemble des condamnés détenus, condamnés à de courtes peines, condamnés à de longues peines et divers) selon les moyennes annuelles. La méthode adoptée faisait appel à la détermination des tendances linéaires (moindres carrés avec vérification de significativité) et au calcul des résidus laplaciens. Seule la catégorie des divers a dû être écartée finalement en raison de l'absence de significativité.

La recherche préliminaire du S.E.P.C. a été réalisée en 1968 par Ph. Robert et Y. Chirol¹⁰. Seul, le facteur démographique a été pris en compte à travers le calcul de populations potentielles de délinquants jugés, de sexe masculin seulement (niveau de criminalité légale), démarche qui a permis de tenir compte du décalage existant entre la période de commission de l'infraction et celle du jugement. Puis le code analytique des infractions figurant au

Compte général de la Justice Criminelle a fait l'objet de regroupements homogènes ou relativement homogènes au niveau des conduites. Enfin, l'extrapolation des courbes de tendance a été réalisée selon la méthode des polynômes orthogonaux de Fisher avec détermination des variances résiduelles. La première valeur de la fourchette correspond au postulat selon lequel le taux de délinquance de la dernière année connue reste constant. Pour le surplus, les travaux scandinaves ont montré le caractère peu satisfaisant des ajustements purement linéaires. Il faut prévoir soit un amortissement, soit une modification de la tendance en cours. Pour cela, on a ajusté un polynôme de degré quelconque à une série de points et l'on a opéré ensuite une sélection selon les variances résiduelles. Le fourchetage a été jugé admissible, à inspection visuelle, pour les séries "infractions involontaires contre les personnes", "infractions violentes contre les biens", "infractions banales contre les biens", ainsi que pour l'ensemble de la criminalité où l'on détermine une fourchette à cinq branches (augmentation moyenne de 1966 à 1971: 22 p. 100 et à 1975: 45 p. 100.

Recherche Proprement Dite

A la suite de ces pré-recherches, les trois unités de recherche criminologique de la Chancellerie (S.E.P.C., C.N.E.R.P., C.F.R.E.S.), ont décidé la mise en oeuvre d'une recherche conjointe tenant compte, tant des résultats partiels obtenus au cours des tentatives de 1968-69 que des travaux antérieurs.

Deux sortes de méthodes ont été envisagées:

L'une consiste à étudier la possibilité d'intégrer l'incidence de certaines variables socio-économiques. Mais il ne s'agit pas de calculer une équation de régression entre les prédicteurs socio-économiques et des taux de délinquance à partir de co-variations observées sur les dernières années connues. Plus simplement, on envisage alors de projeter l'échelle des taux de délinquance observée sur certaines variables recensées dans les statistiques judiciaires (catégories socio-professionnelles, catégories d'agglomérations de domicile...). Dans la mesure où l'on pourrait disposer de prévisions concernant ces catégories et aussi dans la mesure où elles présentent des taux très différenciés, dans la mesure encore où les postulats à poser concernant la constance et le sens de l'évolution de ces échelles restent plausibles, cette technique peut fournir des indications corroborant d'autres prévisions.

Quant à la seconde méthode, elle consiste à introduire un faisceau d'indicateurs socio-économiques, à calculer l'équation de régression de ces variables indépendantes sur le taux de délinquance, mais non pas en appuyant les calculs sur des coefficients de co-variation (auquel cas les individus constituant l'échantillon observé pendant des années). Il est plutôt souhaitable de prendre comme éléments d'échantillonnage des unités géographiques, indicateurs socio-économiques, les taux de délinquance étant calculés sur une période connue. Cette description comparative entre unités géographiques fournirait alors les coefficients de l'équation de régression qui seraient appliqués aux valeurs pronostiquées dans l'avenir pour les indicateurs socio-économiques.

De là, découlent les postulats, hypothèses, populations et méthodologies exposés ci-après.

Il importe de préciser que toute statistique criminelle, notamment celle retenue ici, manifeste la combinaison, dans des proportions impossibles à déterminer précisément, de la criminalité réelle et des conditions de fonctionnement de la machine répressive (reportabilité de l'infraction, capacité d'absorption et seuils de saturation). La mesure de la délinquance y est partielle et même partielle puisqu'en sont exclues les affaires terminées avant et sans condamnation (abandon des poursuites, non-lieu, relaxe ou acquittement) ou celles qui ont échappé au filtre institutionnel policier (chiffre noir). En outre, il faut garder à l'esprit les limites techniques du système de statistique criminelle¹¹.

Néanmoins, nous devons faire remarquer que ces faiblesses des séries retenues ne sont pas nécessairement rédhibitoires si l'on se situe au niveau des ensembles ou de périodes relativement importantes. En outre, selon l'excellente remarque de V. Peyre, ces séries mesurent de façon prévalente l'activité des juridictions, c'est-à-dire qu'elles traduisent la réaction sociale face au crime. De ce fait, la statistique judiciaire répressive "renseigne sur la criminalité comme fait social, c'est-à-dire sur l'interaction entre l'existence et la manifestation du fait criminel et l'attitude que les acteurs sociaux ont en face de lui". Or, ce concept est opératoire de manière satisfaisante pour nous dans l'optique qui a été définie tout à l'heure.

Bien entendu, il sera nécessaire de construire ensuite des modèles¹² permettant le passage des séries prévisionnelles de criminalité légale aux étiages situés en aval (établissements pénitentiaires ou d'éducation surveillée, modalités de traitement en milieu ouvert) ou en amont (criminalité apparente) en s'inspirant des travaux réalisés par R. Boudon et A. Davidovitch dans le cadre du Centre d'études sociologiques (C.E.S.).

Précisons, enfin, que les séries de criminalité légale (condamnés) sont prises pour les catégories d'âges, mineurs exclus, c'est-à-dire au-delà de 18 ans, mais qu'une réplique portant sur la justice des mineurs doit débiter dès la fin de la recherche principale. Par cette manière de procéder, on respecte les particularités de cette forme

d'intervention sociale tout en ménageant la possibilité d'une prévision globale qui, en fin de compte, couvrira l'entier domaine de la justice face au crime¹³. On fera observer encore que :

- sont pris seulement en compte les individus de sexe masculin, afin d'éviter le biais occasionné par la sous-criminalité légale féminine (cette manière d'agir suppose une constance du *sex ratio* observée dans les dernières années connues — soit 1/10ème environ en moyenne, lesquelles pourront être ensuite appliquées aux valeurs pronostiquées à moins qu'il soit jugé préférable de raisonner seulement en indices de variation). On introduit donc là un postulat opératoire intermédiaire dont la plausibilité est relativement acceptable sur une période limitée.

- les multicondamnations pour un même individu au cours de la même unité de temps (l'année civile) n'ont pu être éliminées, ni estimées, ce qui entraîne un gonflement des *ratios* de criminalité (ceci n'a guère d'importance pour un travail prévisionnel si l'on introduit le postulat opératoire intermédiaire de constance du taux¹ de multicondamnations, ce qui est très plausible).

L'hypothèse fondamentale consiste à fonder la prévision sur une analyse descriptive comparative des configurations de criminalité et de leurs contextes institutionnels (machine répressive) et socio-économiques, dans les différents départements français.

La population observée est donc constituée par ces unités géographiques et non par des années consécutives. Tout se passe donc comme s'il y avait — en première approximation — quand on passe du cadre géographique au cadre temporel, autant d'années d'observation disponibles que de départements. La comparaison dans l'espace remplace la mesure de l'évolution dans le temps, chacune des unités géographiques étant considérée comme plus ou moins avancée dans un processus de développement qui amènera dans X années les moins développées au niveau actuel des plus développées qui auront elles-mêmes pu progresser jusqu'à un niveau non encore atteint. On considère que ce concept de développement socio-économique, dont les indicateurs figurant ci-après doivent rendre compte de manière pertinente et différenciatrice, constitue, non pas une cause, mais un axe de développement de la criminalité tant au niveau de son volume qu'à celui de l'importance relative de ses diverses modalités.

En adoptant cette hypothèse et les concepts opératoires qui la sous-tendent, on obvie donc aux principaux obstacles sur lesquels sont venues heurter les recherches scandinaves.

L'hypothèse formulée en constitue bien une puisqu'elle sera mise à l'épreuve deux fois : en cours de recherche par les vérifications de cohérence et d'acceptabilité des prévisions outre la projection préliminaire simulée ; *a posteriori*, par comparaison avec l'évolution réelle de la criminalité.

Toute recherche de ce type comprend deux phases : *une description, une projection*. Nous allons montrer tour à tour comment l'une et l'autre sont envisagées dans le présent travail.

Rendre compte de la *phase descriptive* revient à envisager successivement la population, les indicateurs et la méthodologie.

Comme il a été dit plus haut, la *population* observée est composée d'unités géographiques, les départements, au nombre de 88 après quelques regroupements.

Le choix des unités géographiques doit répondre à plusieurs exigences quelque peu contradictoires :

- elles doivent regrouper une population suffisamment nombreuse pour qu'on puisse y recenser un nombre de délinquants assez grand de chaque catégorie.

- elles doivent être bien différenciées.

- elles doivent avoir une homogénéité suffisante pour que les indicateurs retenus traduisent des phénomènes relativement univoques et non une accumulation de variations de sens divers.

- elles doivent être en nombre tel que les analyses statistiques soient possibles et significatives.

- elles doivent, enfin, coïncider avec les unités administratives qui sont le cadre de recueil et de transcription des séries statistiques de base.

Ce choix ne peut donc être qu'un compromis. Nous n'entrerons pas ici dans la présentation des caractéristiques de population et dans son commentaire, ce qui nous entraînerait trop loin eu égard au volume de cette note. Plusieurs problèmes se posent à ce sujet. Nous en retiendrons certains seulement pour cette présentation préliminaire.

- On peut craindre un effet d'agrégation entre unités contigues. Néanmoins ce problème n'est pas redhibitoire pour un travail prévisionnel. Et il est possible d'opérer une correction de proximité par des tests de contiguïté et de corrélations locales :

- En fin de phase descriptive, la population sera peut-être réduite par agglutination d'unités proches.

- Se pose aussi le problème de la prise en compte du poids démographique de chaque unité ; on peut le résoudre en employant tour à tour, des unités géographiques pondérées et non pondérées démographiquement ; de même, on peut également prévoir une pondération des variables par la population (la pondération prend alors en compte la notion de population potentielle étudiée in op. cit. cote 18).

Les *indicateurs* retenus sont de quatre ordres : ils concernent la criminalité légale, la consommation de justice, la machine répressive, enfin, l'environnement démo-socio-économique.

Pour les premiers, se pose le problème du regroupement du code analytique des infractions tel qu'il apparaît dans le Compte général de la Justice. Procéder à un regroupement d'infractions n'est opératoire que si chaque groupe présente une homogénéité suffisante, c'est-à-dire tend à saturer un mode défini de conduites criminelles et un type défini de population criminelle compte tenu de la contrainte née de la formation juridique des *item* dans les séries de criminalité légale. Ainsi convient-il, par exemple, de distinguer les atteintes volontaires et involontaires à la personne humaine, également les infractions banales ou violentes (criminalité rétrograde) et astucieuses contre les biens (criminalité antérograde). En fin de compte, nous avons retenu les regroupements suivants dont nous donnons ici seulement une présentation abrégée et non développée: atteintes volontaires contre les personnes, atteintes involontaires contre les personnes, infractions contre les mœurs, infractions contre la chose publique (ainsi que les libertés publiques et la législation sociale), infractions contre la famille, infractions aux règles de la circulation, délinquance violente et banale contre les biens, délinquance astucieuse, divers.

Sous le titre, indicateurs de consommation de justice, figurent quatre indicateurs construits rendant compte des mesures décidées par la machine répressive: emprisonnement ferme, emprisonnement avec sursis ou mise à l'épreuve, amende ferme, amende avec sursis.

Quant aux indicateurs "machine", ils rendent compte de l'environnement spécifique aux conditions de la réaction sociale selon différents étages (police, parquet, instruction, jugement, traitement). Pour chacun d'eux, ont été construits des indicateurs d'auto-régulation, d'équipement relatif, d'effectifs éventuellement pondérés par l'introduction de *ratio*.

Enfin, les indicateurs démo-socio-économiques concernent sept secteurs. Au point de vue démographique, a été retenue la structure démographique départementale par classes d'âges. Le secteur écologique est représenté par la répartition en % de la population par tailles d'agglomérations. Quatre indicateurs ont paru pertinents pour le secteur économique (répartition en 10 catégories socio-professionnelles, taux d'activité effective rapporté à la population en âge d'activité, répartition en quatre secteurs d'activité, le tertiaire classique étant scindé en un tertiaire nouveau (commerce et transport) et un quaternaire (le nombre d'entreprises de plus de 200 salariés). On n'a pas jugé bon de faire apparaître le secteur des revenus en raison de la médiocrité des indicateurs disponibles. Au reste, ce secteur paraît suffisamment saturé par d'autres indicateurs retenus. Pour ce qui concerne l'équipement, on distingue des indicateurs d'équipements collectifs (% des dépenses sanitaires des ménages, nombre de terrains de sports et de cinémas, répartition en % du parc immobilier selon la date de construction) et équipements individuels (% de logements surpeuplés). Pour la consommation des ménages, on a retenu le parc automobile et le % du budget consacre aux dépenses d'alimentation. Le niveau d'instruction est représenté par une échelle de diplômes et par le taux de scolarisation spontanée (donc après la période de scolarité obligatoire) rapporté au groupe correspondant.

Reste le secteur de morbidité sociale. Ici une confusion doit être dissipée d'emblée: les indicateurs concernant ce secteur ne sont pas à mettre sur le même plan que les précédents. Il s'agit plutôt de variables proches des variables délinquantielles, mais ne supportant pas le poids de la réaction institutionnelle "justice répressive" et donc aptes à vérifier l'analyse descriptive comparative à propos des variables délinquantielles. Par là, pourrait-on vérifier la pertinence de l'utilisation de critères géographiques (la problématique sous-jacente est exposée par exemple dans la préface de G. Heuyer à M.J. Chombart de Lauwe.¹⁴ On a donc retenu trois indicateurs: le nombre de divorces (prononcés et non pas transcrits en raison de la très forte déperdition existant et de ses fluctuations — cf. Ledermann,¹⁵ 1958 — donc pris dans le *Compte général de la Justice* et non dans l'*Annuaire statistique de la France*, le nombre de suicides (l'option entre statistique judiciaire et statistique sanitaire a fait l'objet d'une revue attentive des travaux comparatifs — cf. Oeonomo¹⁶ 1959 — compte tenu des biais très élevés de chacune d'elle), enfin la consommation d'alcool. En revanche, la consommation de tabac a paru insuffisamment pertinente, ainsi que les statistiques des causes de décès trop considérablement biaisées, surtout en raison d'errements trop variables d'une région à l'autre.

La *méthodologie descriptive* comprend deux phases d'analyses — préliminaire et définitive — sur une population de départements prise une année de recensement (1962). Néanmoins, pour neutraliser l'aléatoire pur, les compilations ont été opérées sur 5 ans, de 1960 à 1964, afin de disposer de moyennes suffisamment stables.

Les analyses préliminaires s'opèrent, quand il est possible, par l'analyse des correspondances déduite de l'algèbre de Benzékri,¹⁷ sinon par analyse en composantes principales. Cette dernière méthode est seule utilisée pour l'analyse définitive qui a pour objet de fournir les coefficients de régression. Nous parlerons donc ici seulement de l'analyse préliminaire puisque la seconde appartient plutôt à la phase projective.

On procède d'abord à l'analyse départementale de la criminalité. Il est essentiel de saisir "si les gens sont condamnés de la même façon dans tous les départements", autrement dit de comparer les profils de criminalité des différentes unités géographiques constituant la population statistique observée.

On dira que deux ensembles sont en correspondance si, à tout couple d'éléments appartenant à chacun d'eux on peut faire correspondre un certain nombre positif. Entre l'ensemble des départements français et l'ensemble criminalité légale, il existe une correspondance qui associe par exemple au couple (Indre/incendie volontaire), le

nombre positif de condamnations pour cause d'incendie volontaire dans l'Indre. Ainsi, chaque département a-t-il un profil défini par la ventilation des condamnations selon le code analytique des infractions convenablement regroupées.

La correspondance détermine donc une certaine proximité entre les départements ayant des profils voisins. Ce sont ces proximités que l'analyse des correspondances va permettre de représenter. On obtient dans le même temps l'analyse inverse en permutant les variables considérées comme dépendantes et celles considérées comme indépendantes.

Dans l'analyse des correspondances, chaque variable est affectée d'un poids correspondant à son importance relative. Ainsi, en vue de la classification des départements, certains groupes de criminalité légale (computés en personnes condamnées) auront un rôle prépondérant: ceux dont la fréquence est la plus grande, les autres ayant une influence plus marginale. De même pour la détermination de la proximité entre groupes de criminalité légale, les départements faisant intervenir des proportions plus significatives de ces variables joueront un rôle plus important que les autres.

On synthétisera sur un graphique les positions relatives des départements et des groupes de criminalité légale dans le plan des deux premiers facteurs, les plus importants. Cette méthode a l'avantage de figurer d'un coup la plus grande partie de l'information contenue dans les statistiques des personnes condamnées. Sur ce graphique, la proximité entre départements indiquera une similitude de profil de criminalité. Par ailleurs, la proximité entre groupements de criminalité légale indiquera une similitude de répartition géographique de ces variables (compte tenu des effectifs mis en jeu, en effet, les séries de criminalité légale sont computées en personnes reconnues coupables). Enfin, la proximité entre un département et un groupement de criminalité légale indiquera que cette variable intervient plus fortement dans le profil de ce département que dans les profils des départements qui seraient plus éloignés. On aura donc une idée de la criminalité d'un département en considérant les distances entre ce point département et les divers points des variables criminalité. Il faut ajouter que les distances définies en analyse des correspondances tiennent compte des variations d'effectifs et donc permettent de représenter les correspondances (en proximité) sans arbitraire, ce que n'autorise pas une analyse des taux de corrélation.

Pour l'analyse départementale des consommations de justice, la méthode employée sera exactement celle précédemment définie, c'est-à-dire la détermination des proximités et distances par révélation des deux premiers facteurs selon l'analyse des correspondances.

Vient enfin l'analyse départementale de la criminalité légale et des consommations de justice dans un contexte institutionnel (indicateurs machine) et démo-socio-économique. Il s'agit cette fois d'analyser par département les liaisons éventuelles entre la criminalité, la consommation de justice et les indicateurs caractérisant l'environnement institutionnel et démo-socio-économique. L'ensemble de ces variables n'étant pas homogène, on ne pourra — à l'exception de certaines sous-analyses sectorielles où les variables indépendantes sont définies en série continue — utiliser l'analyse des correspondances. Ce recours n'est légitime, en effet, que sous contrainte d'additivité, c'est-à-dire si l'on peut additionner les sommes partielles des variables retenues. Pour représenter les proximités entre ces diverses variables hétérogènes, on ne servira donc de l'analyse en composantes principales.

Chaque variable est alors considérée comme un point dans l'espace à 88 dimensions des départements. Les coordonnées de ce point sont les valeurs que prend la variable (après avoir été centrée et réduite) dans chacun des départements. Ainsi, si deux points sont voisins dans cet espace, cela signifie que leurs coordonnées sont voisines, donc qu'ils ont des profils départementaux voisins. On peut aussi considérer l'ensemble des points départements dans l'espace des variables, la proximité entre deux d'entre eux s'analysant en termes des profils de distribution des variables. On effectuera une projection sur un espace à deux dimensions en choisissant la projection de telle sorte que les distances entre les points soient le moins déformées possible. C'est ce que réalise l'analyse en composantes principales. Comme précédemment, une représentation simultanée des variables et des départements donnera une vue synthétique des liaisons existantes.

Venons maintenant à la *mise en projection*. Elle se réalisera sur la base des analyses descriptives comparatives qui viennent d'être résumées. La comparaison interdépartementale donnera les coefficients de l'équation de régression qui seront appliqués aux valeurs pronostiquées pour l'avenir pour les indicateurs *démo-socio-économiques*, cette fois au niveau de la France entière.

En réalité, le processus est un peu plus compliqué et peut se scinder — pour l'exposé comme pour le déroulement de la recherche en trois phases.

Les analyses partielles indiquées plus haut constituent une opération préliminaire d'essais et d'erreurs permettant de retenir les solutions les plus pertinentes. Pour parvenir à déterminer les *coefficients de l'équation*, il faut ensuite procéder à une analyse uniquement en composantes principales sur la base 1962, corrigée par la réalisation d'éventuelles moyennes quinquennales.

Une seconde phase s'ouvre alors qui consiste à faire fonctionner le modèle de prévision en *simulation* sur la période 1962-1968 afin de le tester.

Une fois cette vérification opérée, les coefficients de la régression opératoire seront pris sur la base 1968, la prévision — France entière — portant sur les horizons 1971, 1975, 1980.

L'ensemble de ces opérations doit s'étendre jusqu'à la fin de l'année 1970. Elles auront lieu sur l'ordinateur C.F.R.E.S. à Vaucresson, par l'intermédiaire de cinq programmes: analyse des correspondances, analyse en composantes principales, tests de corrélations et de continuité, enfin, régression pas à pas.

Projets Futurs

Pour la campagne de recherche 1971, les trois groupes associés ont prévu une poursuite de cette recherche par un certain nombre de travaux adventices ou en grappe.

Dans un premier temps, ils valideront le modèle par une réplique minimale au niveau de la délinquance juvénile afin d'en tester le fonctionnement avec des indicateurs différents encore que de même type.

Ceci étant acquis, la réalisation du modèle au niveau de la criminalité légale conduit à mettre sur pied des modèles de passage permettant l'établissement de prévisions à d'autres étages situés soit en amont (criminalités apparentes parquetière et policière), soit en aval (traitement en milieu ouvert ou fermé).

Le modèle actuellement en cours de construction ne pouvait comprendre que des variables d'aléas (en termes de planification) en raison de la complexité de la démarche entreprise. Il sera donc nécessaire, dans une seconde phase, de construire des sous-modèles adventices permettant de rendre compte de certaines variables de choix tenant à la politique suivie en matière de justice criminelle. Ainsi sera-t-on en mesure de fournir à l'utilisateur un instrument habile à rendre compte des répercussions dans le temps de telle ou telle réforme envisagée.

Pour finir, il conviendra d'initier des recherches complémentaires susceptibles de permettre la prise en compte des développements de la criminalité (modèle ouvert à actualisation continue) et de l'avènement de nouvelles typologies criminelles.

IV. PRIORITÉS DANS LA PRÉVISION CRIMINOLOGIQUE

Un certain nombre de critères existent pour nous guider à travers une démarche prévisionnelle en criminologie. Les uns reposent sur les disponibilités méthodologiques alors que les autres sont liés aux exigences posées par la réalité concrète.

a) Critères de prévision

Il est possible de centrer notre attention sur la prévision pour laquelle nous possédons des instruments plus perfectionnés. La rentabilité des outils méthodologiques devient alors plus importante et prime sur le caractère d'urgence des problèmes étudiés.

D'autre part, nous devons considérer qu'il faut nous attaquer à la prévision dans des secteurs qui paraissent urgents, soit aux yeux du public, soit aux yeux des planificateurs, malgré la pauvreté relative des instruments de prévision dans ces secteurs. Nous savons, à l'appui de cette affirmation, qu'il nous est plus difficile actuellement de faire de la prévision quant à l'évolution globale du phénomène criminel que de prévoir l'évolution d'un type spécifique de criminalité ou celle d'un individu en particulier. Toutefois, nous devons développer le plus rapidement possible des outils méthodologiques permettant cette prévision sur une échelle plus vaste, car c'est exactement de ce type de prévision que les planificateurs ont besoin.

La *criminologie comparée* fournit-elle aussi un moyen de sélectionner des priorités et d'orienter les prévisions? Elle permet d'anticiper l'apparition de nouvelles formes de criminalité dans un pays donné, à partir du phénomène de contagion des actes anti-sociaux qui se répandent facilement d'une culture à une autre selon le moment de leur évolution.

CONCLUSION

La prévision sociale en criminologie, considérée comme nécessaire à la fois sur les plans scientifique et pratique, n'en demeure pas moins à sa phase initiale. On en perçoit l'urgence tout en ne sachant pas très bien comment on y arrivera. Les tentatives de prévision réalisées jusqu'ici ont rencontré de grandes difficultés que nous avons tenté d'exposer dans une section précédente. La recherche entreprise en France semble susceptible de faire avancer nos connaissances sur ce plan et de fournir la validation d'un certain nombre de techniques méthodologiques.

Le Centre International de Criminologie Comparée nous paraît l'organisme le plus qualifié pour centraliser les informations sur les tentatives de prévision réalisées dans les différents pays dans le but d'enrichir les approches respectives des chercheurs.

André Normandeau.

Rapporteurs: C. Toutant
B. Wijnberg

RÉFÉRENCES

1. CHIROL (Y.), *Premiers éléments de méthodes de prévision en matière de délinquance*, C.F.R.-E.S., Vaucresson, 1968, ronéo.
2. KAHN (H.) et WIENER (J.), *L'an 2,000*, Laffont, 1968.
3. RENGBY (S.), "Application de pronostics de la délinquance en Suède", Cons. Eur.DPC/CDIR (66) 11, in op. cit. cote 10.
4. MOGLESTUE (I.), "Criminalité, générations et croissances économiques" *Articker fra statistisk sentralbyra*, 1965, n° 12.
5. TORNUDD (P.) "Prévision de la tendance de la criminalité, enquête préliminaire effectuée en Finlande" Cons. Eur. DPC/CDIR (66) 9, op. cit. cote 10.
6. CHRISTIANSEN (K.O.) "La criminalité prévue dans les grandes cohortes de naissances" *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, 1958.
7. *Rapport du comité relatif au développement des prisons de jeunes*, Betaenkning, Kobenhavn, 1962.
8. JEPSEN (J.) et PAL (L.), "Scandinavian crime forecasting project; Denmark (version révisée), Cons. Eur. DPC/CDIR (67), 4, op. cit. cote 10.
9. C.N.E.R.P., *Pré-recherche sur les perspectives d'évolution de la population des prisons dans les années à venir (réflexions sur 1971, 1975 et 1985)*, ronéo, 1968.
10. ROBERT (Ph.) et CHIROL (Y.), "Essai de prévision de la criminalité légale", *Compte rendu général de la Justice pour l'année 1967*, I A Melun. 1969.
11. cf. DAVIDOVITCH (A.) "Les statistiques criminelles descriptives" in COLIN (M.) et autres, *L'équipement en criminologie*, MASSON. 1965, p. 232.
12. cf. BOUDON (R.) "Analyse des statistiques criminelles française par ordinateur", op. cit. cote 25, p. 289.
WOLFGANG (M.E.) et SMITH (H.A.), "Mathématiques et criminologie". *R.I.S.S.* 1966. Vol. 18, n° 2, p. 219.
13. cf. ROBERT (Ph.), *Traité de droit des mineurs*. Cujas, 1969.
14. cf. HEUYER (G.) préface à CHOMBART de LAUWE (M.J.), *Psychopathologie sociale de l'enfant inadapté*, C.N.R.S., 1959.
15. cf. LEDERMANN (S.), "Les divorces et les séparations de corps en France" *Population*, 1958, n° 2.
16. OECONOMO, "Le comportement suicidaire et le problème de la tentative" *R.S.C.*, 1958, 805.
17. BENZEKRI (J.P.) *Leçon sur l'analyse factorielle des correspondances*. Institut de statistique de l'Université de Paris (I.S.U.P.), 1965, ronéo.

ENGLISH SUMMARY

Group III

INTRODUCTION

In order to discuss the possibilities of social forecasting, the terms used must first be defined. What differentiates social forecasting from prediction, and what methodology will guarantee that the scientists involved will not assume the role of prophets, but apply reason rather than intuition?

We shall concern ourselves here with only the three concepts we consider particularly pertinent: prediction, prophecy and most important of all, social forecasting.

a) Prediction

Prediction is really an empiric extrapolation arrived at within the framework of a theory and in agreement with it. If such and such conditions exist, then such and such phenomena will occur. Prediction can be formulated according to the following model:

If X exists, then Y exists.

When the prediction is not realized, the theory is no less valid; the presence or intensity of the existing conditions is placed in doubt.

b) Prophecy

The prophet anticipates future events on an essentially intuitive basis, with no scientific control whatsoever. One may have a certain faith in prophecy, but no economic or political system can possibly base its planning on assertions so little justified by serious methodological controls.

c) Social forecasting

The objective of social forecasting is the anticipation of events on a global scale. It is accomplished through the use of validated methodological tools; its aim is to organize administrative planning and direct researchers in situations that are anticipated. Social forecasting must be rational and rigorous since it is called upon to play an extremely important role in future investments of money and human beings.

I. IMPORTANCE OF SOCIAL FORECASTING IN CRIMINOLOGY

In a country undergoing constant changes, it is extremely important to try to anticipate the direction that the evolution of crime will take, for the following reasons:

a) On a practical level

1) To be able to plan what the cost of crime will be in the future and what investments will be necessary at the various levels of legal procedure.

2) The forecasting of crises is extremely important in order to be adequately prepared to meet urgent problems. Correct social forecasting enables the finding of adequate solutions in situations of crisis without it becoming necessary to make a surplus investment that would become useless in the long run.

3) Social forecasting is not only needed to anticipate investments that will be necessary, but also to prevent negative phenomena from occurring. Forecasting makes it possible to put the accent on *action* instead of *reaction*. It is possible to act before a phenomenon is imposed; otherwise we are forced to react with whatever means are available.

Social forecasting goes hand in hand with a constant evaluation of the social system and promotes the consideration of possible alternative measures at all levels of the administration of justice.

b) On a scientific level

If we put aside for a moment the concrete role of social forecasting, we see that it also contributes much of an essentially scientific nature.

The forecasting of a given criminal configuration directs the work of the researcher, affording better preparation to meet anticipated situations.

II. METHODS AND TECHNIQUES USED FOR SOCIAL FORECASTING

As can be seen from the few preceding considerations, we are at the threshold of a new orientation in criminology. Until now, criminology functioned in isolation, maintaining a marked accent on the individual through the agency of treatment. Today, new interests are emerging and criminologists wish to forecast the future, not only to plan treatment, but also to challenge the system by thinking of new alternatives at various levels.

a) Principal levels of social forecasting in criminology

1) A first level of forecasting could be *trends in the evolution of society on a global scale*. This level of forecasting takes into account indications other than those directly related to criminology — economic, demographic, technological, etc.

2) More specifically, an attempt is made to forecast the evolution of crime as such. Again, indications other than strictly criminological ones are taken into consideration, but the most important thing is the future shape of the criminal phenomenon as a whole.

3) We can also try to detect foreseeable changes in the official system of social control in a given society. This forecasting is closely linked with the evolution of public sentiment with regard to crime, and to the action legislators are prepared to take.

b) Sources of data

An enormous amount of data already exists on the criminal phenomenon. A central system should be established to make the monitoring of data collection possible, and to centralize the information. This would render the data more consistent with reality and more suitable for use in forecasting. When undertaking a step of this kind, attention cannot be centred on merely one single aspect of society. To establish a forecasting index of crime for a particular element of the criminal phenomenon, one must take into account indices in other important areas such as the biological and technological development, as well as expectations in the fields of demography, economics and politics.¹

A second phase has now begun which has consisted in running the forecasting model on a trial basis from 1962-1968, in order to test it.

Once this verification has been made, the coefficients of the operative decline will be taken on the basis of 1968, the forecasting — for example, in France, — bearing on the years 1971, 1975 and 1980.

All these operations should go on until the end of 1970. They will be put through the computer at the Vaucresson Centre, by running five programs: similarity/dissimilarity analysis, analysis of the principal components, tests of correlation and continuity — and finally, regression analysis.

Future Projects

For the research campaign of 1971, the three associated groups have made provision for a certain number of collateral works or group projects.

First of all, they will validate the model through a small scale replica in the field of juvenile delinquency in order to test how it functions with different indicators.

This having been done, the working out of the model in the area of legal crime prepares the way for transitional models that will enable forecasting at other levels situated either preceding Court procedure (criminality known to the public prosecutor and the police), or following Court procedure (treatment within the community or in institutions).

The model presently under construction can comprise only risky variables (in terms of planning) because of the complexity of the project. It will be necessary, then, in the second phase, to construct collateral sub-models.

III. PRIORITIES IN CRIMINOLOGICAL FORECASTING

A certain number of criteria exist to act as guides during the first steps in criminological forecasting. Some of these are the availability of methodologies; others are related to the needs arising from practical reality.

¹ L'évolution de la criminalité. (Papers on a research project in forecasting). Georges Picca, Philippe Robert and co-workers.

Criteria for forecasting

Our attention can best be focussed on that forecasting for which we have the most highly perfected tools. The efficiency of the methodological instruments, therefore, becomes most important and must take precedence over the urgent nature of the problems under study.

On the other hand, we must keep in mind that we must undertake forecasting in areas that seem urgent, either in the eyes of the public or in the eyes of planners, in spite of the relatively imperfect instruments available in these areas. To support this statement, we know, for instance, that it is more difficult at the present time to forecast the evolution of crime on a global scale than it would be to forecast the evolution of a specific type of crime, or that of a particular individual. In any case, we must develop methodological tools as quickly as possible that will enable forecasting on a much vaster scale, for it is precisely this kind of forecasting that is needed by planners.

Will *comparative criminology* also furnish a means of selecting priorities and orienting the forecasts? It makes it possible to anticipate the appearance of new forms of crime in a given country, starting with the phenomenon of the contagion of anti-social acts, that easily spread from one culture to another as soon as they develop.

IV. CONCLUSION

Social forecasting in criminology, considered necessary both from the scientific and practical points of view, is nonetheless in its initial stages. We are aware of the urgency of the need without quite knowing how we are going to meet it.

Attempts made in forecasting so far have met with great difficulties, as we have tried to show in the preceding section. Research undertaken in France seems capable of advancing our knowledge in this area and of establishing the validity of a certain number of techniques.

It seems to us that the International Centre for Comparative Criminology is best qualified to centralize the data on these attempts in forecasting in various countries, with a view to enriching the respective approaches of researchers.

André Normandeau

Preliminary Studies: C. Toutant
B. Wijnberg

**L'ÉTUDE DES RÉFORMES DES
LÉGISLATIONS CRIMINELLES ET PÉNALES
FAITE DANS L'OPTIQUE DES COÛTS DE CERTAINS
DÉLITS ET SERVICES**

**STUDY OF CRIMINAL LAW REFORMS
WITHIN THE CONTEXT OF CERTAIN
CRIMES AND SERVICES**

GROUPE IV – L'ÉTUDE DES REFORMES DES LÉGISLATIONS CRIMINELLES ET PÉNALES, FAITE DANS L'OPTIQUE DES COÛTS DE CERTAINS DÉLITS ET SERVICES.

STUDY OF CRIMINAL LAW REFORMS WITHIN THE CONTEXT OF CERTAIN CRIMES AND SERVICES.

Présidence de: P. Cornil
Chairman:

Participants: P. Bouzat
J. Edwards
H. Ellenberger
F. Ferracuti
T. Grygier
G. Guérin
R.P.N. Mailloux
G.O.W. Mueller
J. Pinatel

Observateurs: F. Ducottet
Observers: R. Jolicoeur
L. Kos-Rabcewicz-Zubkrowski
G. Tardif

Délégué du Centre, responsable du groupe: J. Rico
Representative of International Centre, in charge:

INTRODUCTION

Juristes et criminologues sont actuellement d'accord sur la nécessité de réformes en profondeur, autant en ce qui a trait à la révision des cadres légaux, prévus pour certains délits, qu'à la procédure des Cours et qu'au traitement des délinquants et des pré-délinquants. Par ailleurs, il convient de souligner que la mesure fondamentale de la réussite d'un tel schéma ne saurait reposer uniquement sur le concept de la justice "égale" pour tous, mais aussi sur celui de la justice, capable de traiter chacun conformément à ses besoins, en vue de sa réhabilitation la plus rapide et la plus appropriée, telle que définie par le mouvement de politique criminelle humaniste désignée sous le terme de la défense sociale nouvelle.

En effet, comme le constate Marc Ancel¹, les doctrines de la défense sociale "impliquent une adhésion à une action de prévention et de thérapeutique sociale s'inspirant de l'idéal de l'égalité de la proportionnalité et de l'humanité des peines".

Le concept qui découle tout naturellement de ce postulat est celui de l'individualisation de la peine, autant sur le plan légal que judiciaire et administratif, permettant de sélectionner des catégories spécifiques de criminels, en fonction, non pas des délits qu'ils ont commis, mais de leurs facultés de réadaptation.

Le traitement, tel que défini par R. Saleilles², doit comprendre dès lors, selon les besoins de chaque catégorie, "des peines de pure intimidation, des peines de sûreté visant surtout à l'élimination des sujets incorrigibles et des peines de réforme" qui sont, il va sans dire, les plus difficiles à délimiter et à assurer.

Autant il est relativement facile, en effet, d'évaluer le coût des peines de sûreté ou de pure intimidation, autant celui des peines de réforme ou de traitement exige des investissements beaucoup plus élevés. Ces investissements doivent, en outre, pouvoir se justifier par des résultats dont l'estimation formelle est d'autant plus malaisée qu'on doit se baser sur les données réunies à la suite d'expériences cliniques relativement très récentes.

Car bien qu'on retrouve des jalons de tentatives de l'individualisation de la peine, dans les textes et les déclarations de juristes qui datent du dix-huitième et du dix-neuvième siècles, il n'en reste pas moins que l'application pratique de ces principes n'est faite que depuis la dernière guerre mondiale.

En d'autres termes, c'est au cours des trente dernières années, surtout, que les gouvernements modernes ont commencé à accepter de traiter certaines catégories de criminels, en fonction de leurs besoins de réhabilitation, ce qui signifie que les schémas et les méthodes adoptés ne sont encore ni définitifs, ni uniformes, ni à plus forte raison évaluables en termes de coût-efficacité.

A) LA RÉVISION DES CADRES LÉGAUX PRÉVUS POUR CERTAINS DÉLITS

Traditionnellement, les codes criminels ont été élaborés en fonction de la philosophie de l'École classique selon laquelle les infractions méritent une punition conforme à leur gravité, telle qu'établie par une société donnée.

Dès le début du XX^e siècle, cependant, et grâce à l'avènement de l'École positiviste Enrico Ferri réorganisait son enseignement en y incluant des objectifs nouveaux. En effet, la Scuola d'Applicazione Giuridica Criminale de Rome entreprenait, sous son impulsion, des études cliniques de psychologie expérimentale, des nouvelles méthodes d'investigation criminelle, de sociologie criminelle et de statistiques judiciaires, ainsi que l'étude théorique et pratique des procès pénaux, ce qui représentait une transformation fondamentale de l'approche formelle.

Depuis, l'évolution de l'attitude des législateurs et des magistrats a commencé à suivre une orientation différente, fortement influencée, d'ailleurs, par les travaux des criminologues et des sociologues qui ont su dispenser un enseignement conforme aux principes élaborés par Enrico Ferri.

Parallèlement, un effort de réflexion détachée du contexte punitif a permis de changer progressivement l'attitude des gouvernements à l'égard de certaines formes de la criminalité. On a commencé à s'interroger, notamment, sur la définition des actes, considérés comme criminels non pas en raison du danger de victimisation qu'ils peuvent représenter pour la société, mais en vertu de vestiges moraux ou socio-culturels, périmés.

Ce qui a permis l'accélération de ce processus, ce fut, sans conteste, le phénomène d'interdépendance internationale dû, entre autres, au développement ultra-rapide des modes de communications et d'information. En effet, pour les délits tels que l'homosexualité, l'avortement, la décriminalisation partielle ou totale n'a pu être réalisée et acceptée par l'opinion publique que grâce à la possibilité d'évaluer, sur la base d'exemples concrets, les résultats des réformes déjà appliquées ailleurs.

¹ Marc Ancel — "La Défense Sociale Nouvelle" — Ed. Cujas.

² R. Saleilles — "L'individualisation de la peine" — Ed. Presses Univ. de France.

Adoptées souvent pour des raisons socio-économiques ou démographiques, les nouvelles législations ont pu s'implanter ainsi dans les pays n'ayant pas les mêmes préoccupations, mais dont les législateurs ont voulu faire preuve d'une tendance plus libérale et plus conforme à l'intérêt réel des sujets concernés.

1. L'homosexualité

C'est ainsi par exemple, que l'homosexualité, longtemps considérée comme un crime, est devenue progressivement une forme de maladie tolérée, dans une mesure plus ou moins poussée, selon les divers contextes nationaux. La réaction sociale à l'égard des homosexuels ayant précédé l'amendement de la législation, l'application de la loi est devenue particulièrement difficile et onéreuse. En effet, ce n'est plus la pression du milieu qui livrait à l'autorité les sujets qui s'adonnaient à l'homosexualité, mais il incombait à la police d'assurer le dépistage et de faire les enquêtes appropriées.

Dès lors, comme cela a été démontré en Grande-Bretagne, notamment, les homosexuels n'étaient plus dénoncés par les bonnes âmes soucieuses de les sauver des feux de l'enfer, mais par des maîtres-chanteurs qui vivaient une existence beaucoup plus "criminelle", dans le véritable sens du terme, que les homosexuels concernés.

La décriminalisation de l'homosexualité en Grande-Bretagne avait été suivie de près par une législation similaire adoptée au Canada où le premier ministre avait déclaré à ce propos que: "l'État ne devait plus s'ingérer dans la vie privée des gens et intervenir dans l'alcôve, mais se contenter uniquement de protéger les mineurs n'ayant pas la pleine responsabilité de leurs actes et pouvant être influencés de façon indue par un adulte."

Sur le plan strictement économique, la décriminalisation de l'homosexualité représente incontestablement une économie appréciable des fonds publics, puisque cette loi, devenue désormais d'une application particulièrement difficile, comme nous l'avons mentionné plus haut, coûtait cher, en termes de frais engagés dans les poursuites policières et judiciaires et n'avait pas d'effets réels au niveau des traitements punitifs. Au contraire, il a été prouvé que la détention en milieu carcéral favorise l'homosexualité et qu'il n'est pas possible, pratiquement, d'espérer "réhabiliter" un homosexuel d'un certain âge. A l'inverse, l'homosexualité s'est avérée être criminogène, en raison bien plus du cadre légal existant, qu'à cause de cette déformation sexuelle proprement dite, ce qui fut l'argument majeur pour le changement de la loi.

2. L'avortement

L'avortement demeure l'un des plus anciens délits considérés comme tel par le code criminel et plus ou moins sévèrement puni suivant les époques. Cette approche légale se justifiait à la fois par le fait que les sociétés voulaient se protéger contre cette forme de perte des forces vives que par des considérations morales, religieuses et médicales. La décriminalisation de l'avortement dans certains pays d'Europe de l'Est, avait démontré qu'il peut être considéré comme un des facteurs de politique sociale et démographique et non pas comme un acte relevant du droit criminel.

En effet la décriminalisation avait permis de faire disparaître tout un groupe de personnages douteux: médecins marrons, sages-femmes, maîtres-chanteurs, etc... Comme dans le cas de l'homosexualité, en outre, l'application de cette loi étant particulièrement complexe, en raison de difficultés de dépistage et de traitement, la décriminalisation a permis une économie très appréciable des dépenses de l'appareil de la justice criminelle et pénale.

Toutefois, dans les pays où l'avortement a été permis officiellement, on s'est aperçu que le coût du traitement hospitalier a monté en flèche, comme ce fut le cas, entre autres, en Suède, et on a été obligé aussitôt de prendre des mesures destinées à protéger la santé publique, mais aussi à enrayer les frais que cet accroissement de demandes avait entraînés.

C'est ainsi que des conseils médicaux ont été institués dans les hôpitaux de Stockholm, comme dans ceux de Budapest, qui reçoivent les femmes voulant se faire avorter et statuent dans chaque cas particulier selon des considérations d'ordre médical, mais aussi social.

En Suède, par exemple, les filles-mères, désignées sous le terme moins péjoratif de "mères seules", sont fréquemment obligées par les conseils médicaux des hôpitaux de renoncer à l'avortement, mais elles sont immédiatement prises en charge par les services publics, spécialement organisés à cet effet, qui ont la charge de leur allouer l'aide prévue par la législation sociale. Cette aide consiste en prêts à long terme et allocations, destinés à assurer les soins médicaux et, plus tard, une subsistance conforme au minimum garanti, à la mère et à l'enfant, mais comprend également une surveillance sociale et pédagogique.

En effet, dans tous les cas des filles-mères, un "tuteur" est nommé au moment de la naissance de l'enfant, soit officier de probation, soit plus généralement bénévole, qui est chargé d'aider la mère à trouver un emploi, à placer l'enfant dans une garderie de jour et à "l'assister dans l'éducation de l'enfant".

Le coût des services médicaux et sociaux du traitement et de la surveillance des mères seules est, sans contexte, plus élevé que celui de l'application de la loi sur l'avortement (procédures policières, judiciaires, et coût de

détention y compris), mais il s'agit là d'un investissement, tandis que la poursuite, la condamnation et l'incarcération des cas, relativement rares d'ailleurs, où la personne qui s'est fait avortée a été appréhendée et jugée, ne permettaient pas généralement de solutionner, de façon positive, le problème humain ainsi créé.

Actuellement, les résultats de la décriminalisation telle que promulguée en Suède, sont en train d'influencer les législateurs des autres pays. C'est ainsi, par exemple, que très récemment, l'avortement thérapeutique a été décriminalisé au Canada et dans l'État de New York.

L'avortement constitue donc désormais un phénomène devenu médical et social et dont le maintien dans le cadre de la loi criminelle coûte cher sans donner les résultats escomptés au point de vue humain, moral et social.

3. L'usage des stupéfiants

La brusque montée de l'usage des stupéfiants, chez les jeunes notamment, demeurait, jusqu'à très récemment, l'apanage de l'Amérique du Nord; il n'en reste pas moins qu'il s'agit là d'un problème dont l'ampleur s'accroît et se propage avec une rapidité effarante.

Faut-il, dès lors, décriminaliser l'usage des stupéfiants afin de faciliter le traitement médical proprement dit?

Le phénomène est beaucoup plus complexe que celui de l'homosexualité ou de l'avortement.

Tout d'abord, l'usage des stupéfiants comprend deux délits distincts, tels que prévus par le code criminel, soit celui de "possession" et de "trafic". Le délit de trafic n'est pas régi uniquement par la législation nationale, mais relève d'accords internationaux dont l'amendement implique des procédures d'autant plus compliquées qu'elles ont des effets secondaires sur le commerce international, sur ses modalités et sur ses contrôles.

Par ailleurs, en ce qui a trait à la possession, il n'est pas du tout certain que la décriminalisation favorisera un meilleur traitement des sujets intoxiqués.

En troisième lieu, enfin, sur le plan strictement médical, il s'agit d'une maladie sociale qui n'est pas encore suffisamment connue pour que le corps médical puisse se prononcer sur la nocivité de certaines catégories de drogues, comparativement à d'autres, sur les doses "permises", ou très préjudiciables, ni même sur le traitement formel qui doit être appliqué dans chaque cas particulier.

En ce qui a trait à l'optique du coût du délit de l'usage de la drogue, comparativement au coût du traitement médical, il n'a pas encore été évalué jusqu'à présent, mais il est évident, d'ores et déjà, qu'au niveau des services carcéraux, il est urgent d'élaborer des structures destinées à traiter les personnes condamnées pour possession et usage de stupéfiants.

En effet, il s'agit là d'un investissement social, dont le coût sera rentable, non seulement en fonction de la réhabilitation des sujets concernés, mais également en tant que moyen d'observation et d'élaboration de nouvelles formes de traitement en régime de liberté surveillée ou en milieu libre.

Dans le cas de la loi des stupéfiants, il semble donc qu'il ne s'agit pas d'évaluer le coût de la décriminalisation, mais tout d'abord celui du traitement, comme cela se fait actuellement aux États-Unis, où plusieurs organismes prennent en charge les toxicomanes, ainsi que ceux qui présentent des signes d'une certaine accoutumance à la drogue, afin de les traiter dans le sens médical de ce terme.

Lors du Deuxième Symposium International de Criminologie Comparée, les participants du groupe IV, chargés de discuter des réformes des législations criminelles et pénales, ont longuement traité des aspects moraux et de la réaction sociale à l'égard de la législation criminelle et pénale. C'est ainsi que dans le cas des délits tels que l'homosexualité, l'attitude de l'opinion publique a évolué, dans certains pays, plus vite que la réaction des législateurs, mais tel n'a pas été le cas pour l'avortement par exemple, puisque dans les pays de l'Europe de l'Est, l'avortement a été décriminalisé pour des raisons doctrinales, bien que la majorité de la population ait été, semble-t-il, opposée à une telle mesure.

En ce qui a trait aux stupéfiants, en ce moment, on relève deux courants d'opinion, dont le premier apparaît comme s'exerçant vers une plus grande tolérance au niveau, surtout, de l'application de la loi concernant l'usage de la marijuana, et demeure circonscrit au cadre nord-américain, tandis que le second, qui existe en Suède, apparaît comme beaucoup moins permissif.¹

De ces constatations, comme de l'ensemble des discussions, il résulte que l'étude des réformes des législations criminelles et pénales doit tenir compte des attitudes socio-morales, variables suivant les pays et les groupes de pression, mais dont les tendances sont discernables grâce aux enquêtes d'opinion et à l'utilisation de diverses méthodes de mesure du degré de réaction sociale à l'égard d'une forme de criminalité donnée. C'est par la suite, seulement, que l'impact économique de la décriminalisation, ou du renforcement de l'application de la loi, peut être étudié dans l'optique des coûts-bénéfices et de l'analyse économique proprement dite.

¹ Voir, à ce propos, la nouvelle législation suédoise et les rapports concernant les campagnes anti-stupéfiants.

En ce qui a trait à l'ensemble des politiques pénales, les participants ont clairement établi dans leurs conclusions qu'elles doivent être élaborées en fonction de la philosophie de la défense sociale nouvelle et de l'individualisation de la peine. C'est en deuxième lieu uniquement qu'il conviendra, en somme, d'utiliser l'analyse économique et cela, dans le but de délimiter les facteurs de l'efficacité maximum des structures et des services indispensables pour assurer leur réalisation dans les conditions, aussi appropriées que possible aux objectifs poursuivis.

B) LES PROCÉDURES DES COURS DE JUSTICE

L'appareil de la justice criminelle et pénale comprend quatre principaux secteurs, soit : la police, les Cours, les services carcéraux et les services de surveillance et de traitement en milieu libre. Ces quatre secteurs représentent les diverses parties d'un ensemble par lequel passe un individu donné, mais il n'en reste pas moins que ces modes de compilation, d'informations et de statistiques ne sont ni planifiés, ni, à plus forte raison, unifiés.

La Commission Présidentielle d'Enquête sur l'Administration de la Justice Criminelle et Pénale aux États-Unis, avait demandé, dans son rapport, une unification des données et des recommandations semblables ont été faites également en Grande-Bretagne, à la suite d'une enquête financée par le Home Office.

Est-il possible de démystifier l'appareil de la justice et d'évaluer son efficacité de façon aussi formelle que cela se fait dans les autres secteurs de traitement social ou médical de la population? ¹

La question soulève des protestations diverses, et surtout une objection principale ayant trait à la nécessité de protéger l'anonymat de l'individu accusé ou condamné. En fait, cependant, il semble possible de planifier les structures et de promouvoir des évaluations formelles de fonctionnement de l'appareil de la justice, sans enfreindre, pour autant, les règles des renseignements confidentiels, comme le démontre le travail déjà effectué dans ce domaine par NYSIIS.

Il s'agit là d'un organisme créé dans l'État de New-York, en 1965, sous le nom de New York State Identification and Intelligence System (Le système d'identification et d'enquête de l'État de New York).

NYSIIS est une agence gouvernementale qui n'a pas d'autres fonctions que celles de réunir les données concernant l'appareil de la justice criminelle et pénale, de les unifier, de procéder aux évaluations ayant trait à l'analyse entrée-sortie (input — output) et d'organiser une banque de renseignements disponibles pour les organismes gouvernementaux concernés. L'agence n'a pas de pouvoirs, ni d'obligations en ce qui a trait aux poursuites, à l'accusation, ou au traitement des criminels et n'intervient pas, par conséquent, au niveau de "l'action", mais peut fournir aux services concernés les renseignements demandés.

Par ailleurs, NYSIIS a élaboré des règles destinées non seulement à préserver le caractère confidentiel des renseignements compilés, mais aussi à fournir aux autres services les méthodes leur permettant de mieux protéger le droit de l'individu à ce que les données le concernant ne soient pas divulguées.

Fonctionnant sur la base des techniques opérationnelles, cette agence élabore des concepts de mesures d'efficacité des services policiers, des Cours et des institutions de détention et de traitement et prépare des rapports qui doivent permettre au gouvernement d'amorcer des réformes de leur fonctionnement. Actuellement, le premier rapport présenté par NYSIIS a servi de base pour l'organisation d'une agence similaire dans l'État de Californie et, en Grande-Bretagne, le Home Office est en train de créer un organisme du même genre. Il n'est pas de notre propos de traiter ici des techniques de compilation utilisées par NYSIIS, décrites dans son rapport, publiée en 1967, sous le titre "A new concept in criminal justice; information-sharing. The New York State Identification and Intelligence System", mais de discuter uniquement de certaines réformes de base concernant le fonctionnement des Cours.

En effet, l'agence a élaboré, en premier lieu, des modèles de dossiers, de comptes-rendus et de rapports présentenciels, tels qu'ils doivent être adoptés par les juges et par le personnel auxiliaire. Cela signifie qu'il s'agit d'une démystification totale de tout le système judiciaire, enfermé jusqu'à présent dans des cadres vétustes et imperméables, non seulement pour les profanes, mais même pour les spécialistes, tels les avocats, sinon les juges eux-mêmes, et protégés par le jargon légal. Cela signifie également que le dossier judiciaire ne comportera plus uniquement des renseignements concernant l'acte criminel et ceux destinés à retracer l'individu coupable, mais aussi l'historique social du cas devant faciliter le travail des services de détention et de surveillance en milieu libre.

Selon certains, c'est là une grave atteinte à l'autorité des juges et il est fort possible que dans plusieurs pays la réaction des magistrats empêchera l'introduction des nouveaux modes d'élaboration, de présentation et de compilation des dossiers; il n'en reste pas moins qu'en ce qui a trait à l'efficacité et à l'étude des coûts de l'appareil de la justice, une telle réforme de transcription des procédures demeure indispensable.

¹ Voir également à ce propos l'étude de Castellano, Pace et Palomba, sur les Cours de juridiction civile; "L'efficienza della giustizia italiana e i suoi aspetti economico-sociali."

Par ailleurs, comme cela avait été souligné lors des travaux du Deuxième Symposium International de Criminologie Comparée, l'unification du mode de compilation des données demeure indispensable pour l'application de la philosophie criminelle et pénale selon laquelle l'individu doit être jugé non seulement en fonction de l'acte qu'il a commis, mais aussi en conformité avec les besoins de traitement qu'il faut lui assurer pour le réhabiliter.

C) LE TRAITEMENT DES DÉLINQUANTS ET DES PRÉ-DÉLINQUANTS

Les législations criminelles et pénales, telles qu'elles existent actuellement, établissent une gradation, selon leur gravité, entre les diverses catégories de crimes, mais ne tiennent pas compte des sélections qui doivent être faites à l'intérieur de ces catégories. Il incombe au juge de statuer dans chaque cas particulier; il n'empêche qu'au niveau des statistiques, la perception de l'image de la criminalité demeure faussée.

C'est ainsi, par exemple, que dans le cas d'un vol où un adolescent a menacé la caissière avec un faux revolver, il peut être condamné pour "vol avec violence" et figurer dans la même catégorie, par conséquent, que le voleur qui a assommé le propriétaire d'un magasin pour vider sa caisse. Pourtant, dans le premier cas, il s'agit d'une menace, tandis que dans le deuxième, d'une violence physique qui implique des réactions et une "préparation" préalable différentes.

La même chose s'applique aux délits sexuels, où, sous le titre de "viol", on trouve aussi bien le condamné qui s'est attaqué à une passante, que le client d'une boîte de nuit qui a violé l'entraîneuse.

Il est impossible, par conséquent, d'évaluer la criminalité et à plus forte raison, certaines de ces tendances, à partir des statistiques policières ou judiciaires.

En ce qui a trait aux condamnations proprement dites, les magistrats peuvent prononcer des condamnations d'une durée variable, mais il s'agit généralement de la détention dans des prisons où la classification des prisonniers se fait de façon plus ou moins satisfaisante. Le lien qui existe entre la condamnation et le traitement en institution peut être corrigé, dans une certaine mesure, par l'enquête effectuée à l'intérieur de l'institution, mais c'est une vérité de La Police, que dans la plupart des pays occidentaux, même les plus progressifs, les institutions carcérales ne sont pas organisées et structurées de façon à pouvoir opérer une classification conforme aux besoins de traitement social et d'entraînement professionnel.

Étant donné que la construction des prisons implique un investissement relativement très élevé, toute planification doit être basée sur des relevés, d'autant plus formels et conformes à la réalité des catégories de cas. Le concept de la protection de la société exige un certain nombre de centres de détention à sécurité maximum, mais l'objectif de la réhabilitation impose une différenciation très poussée du genre des locaux et des facilités dont ils doivent disposer.

Dès lors, il s'agit d'un cercle vicieux, l'absence de sélection des condamnés suivant la gravité réelle de l'acte commis empêche les diagnostics ayant trait à leur degré de dangerosité et rend la planification de la répartition de la population carcérale particulièrement difficile, sinon impossible, et cette planification ne peut être faite sans une réorganisation préalable de la structure des locaux.

En ce qui a trait à la liberté surveillée, elle est accordée, le plus fréquemment, après une période préalable de détention dont la durée varie suivant les diverses législations et règlements. Cela signifie que le condamné perd, de toute façon, le contact avec la société, soit, en premier lieu, son emploi, et, en deuxième lieu, certains liens socio-familiaux. L'élaboration de rapports présentenciels destinés à fournir au juge suffisamment d'éléments pour qu'il puisse, en toute connaissance de cause, décider de la mise en liberté sous surveillance, doit permettre de changer progressivement cet état de choses.

Lors des travaux du Deuxième Symposium International de Criminologie Comparée, on a discuté également des possibilités de remplacer, dans certains cas, la peine d'incarcération par l'imposition d'une amende, payable par versements mensuels; mais comme l'avaient fait remarquer plusieurs des participants, une telle amende ne peut être réellement exigible que dans la mesure où l'individu concerné possède un revenu plus ou moins stable. L'organisation de services ou d'organismes spéciaux, où les condamnés à l'amende pourraient être tenus à travailler jusqu'au remboursement de la dette contractée par eux à l'égard de la société en raison des délits qu'ils ont commis, pourrait permettre l'application de cette alternative à l'incarcération, sur une échelle beaucoup plus large.

Selon les travaux effectués en Californie et en Suède, il semble prouvé, en outre, que des structures de cet ordre sont plus rentables que la détention pure et simple, surtout en raison du fait qu'elles créent des conditions plus favorables pour la réhabilitation et le retour à une existence normale.

Par ailleurs, selon certains participants, l'impossibilité de verser la somme prévue à titre d'amende pourrait être compensée par l'obligation de fournir gratuitement un certain nombre d'heures de travail consacrées à un service d'État destiné à la communauté, mais là se pose le problème des structures qu'on doit prévoir pour faire fonctionner un tel système, sans empiéter pour autant sur le marché du travail proprement dit, particulièrement sensible en période de chômage.

CONCLUSION

Comme l'avaient constaté les participants au Deuxième Symposium International de Criminologie Comparée, les réformes des législations criminelles et pénales doivent être étudiées en premier lieu dans l'optique des concepts fondamentaux d'intérêt public, soit de l'ordre moral, social et humain. Une fois ces valeurs clairement définies, dans le cas de chaque délit concerné, rien ne s'oppose à ce qu'on procède à l'analyse économique de l'application des réformes projetées au plus bas coût.

Il n'en reste pas moins qu'au niveau du système de la préparation et de la compilation des dossiers, l'analyse économique implique de nouveaux modes de relevés et de classification, tout aussi indispensables pour permettre l'évaluation des prévisions ayant trait à la criminalité, que pour élaborer des études cliniques et pénales, destinées à assurer des traitements diversifiés et appropriés à chaque groupe de délinquants présentant des caractéristiques communes.

José Rico.

ENGLISH SUMMARY

Group IV

INTRODUCTION

Both jurists and criminologists today agree on the need for profound changes, not only in the revision of the laws provided for certain crimes, but also in Court procedure and the treatment of delinquents and pre-delinquents. Furthermore, it should be stressed that the success of such a plan must be measured, not only according to the concept of "equal" justice for all, but also upon a justice that can treat each individual in accordance with his needs to assure appropriate and speedy rehabilitation. This is defined in the humanist criminal policy called "new social defence".¹

The concept that flows from this premise is that of the individualization of punishment, at the legal, judicial and administrative levels, which would permit the selecting of specific categories of criminals, not according to the crimes they have committed, but by virtue of their ability to readapt.²

However, since it has been only in the last thirty years that modern governments have begun to accept the treatment of certain categories of criminals in keeping with their requirements for rehabilitation, the plans and methods adopted are not yet definitive, uniform, nor possible of evaluation in terms of cost/efficiency.

This applies to the law as well as to the procedure of the Courts of Justice, and to preventive and post-penal treatment.

A) REVISION OF THE LAW PROVIDED FOR CERTAIN CRIMES

During the Second International Symposium on Comparative Criminology, the participants of Group IV, charged with the discussion of criminal and penal legislation, dwelt at length upon its moral aspects and the social reaction it evoked.

Thus in the case of crimes such as homosexuality, public opinion in some countries has progressed more quickly than the law, but this has not been so in the case of abortion, for instance. In the Eastern European countries, abortion was decriminalized on grounds of doctrine, despite the fact that the majority of the population, it would seem, was opposed to such a measure.

In the case of drugs, we find two trends in opinion. The first tends towards greater tolerance, especially where enforcement of the law concerning the use of marijuana is concerned; this is limited to the North American milieu. The second, such as exists in Sweden, seems to be far less permissive.³

The outcome of these findings, and of the discussions in general, was that the study of reforms in criminal and penal legislation must take socio-moral attitudes into account; these attitudes vary according to country and pressure group, but their trends can be followed through the use of opinion polls and diverse methods whereby the degree of social reaction to a given form of crime can be measured. Only in this way can the economic impact of decriminalization, or the strengthening of law enforcement, be studied from the point of view of cost/benefit and economic analysis.

Where penal policy as a whole is concerned, the conclusions of the participants clearly established that it should be planned in accordance with the philosophy of the new social defence and the individualization of punishment. Only as a secondary step should economic analysis be used, and this simply in order to define the factors effecting maximum efficiency.

B) PROCEDURES OF THE COURTS OF JUSTICE

The criminal justice apparatus comprises four main sectors; the police, the Courts, prison services, and services for supervision and treatment in a free environment. These four sectors represent the various parts of a whole through which a given individual must pass; nevertheless, their methods of compiling information and statistics are neither planned nor unified.

In its report, the President's Commission of Inquiry on the Administration of Criminal and Penal Justice in the United States asked for a unification of data, and similar recommendations were made in Great Britain following an inquiry financed by the Home Office.

¹ Marc Ancel — "La Défense Sociale Nouvelle" — Ed. Cujas

² R. Saleilles — "L'individualisation de la peine" — Ed. Presses Univ. de France.

³ See the new Swedish legislation and reports concerning anti-drug campaigns.

Can the aura of mystery surrounding the workings of the justice system be dissipated and an evaluation of its effectiveness made in as exact a manner as that used in other sectors of social or medical treatment of the public? ¹

There is a problem here of various protests, one main objection in particular — the need to protect the anonymity of the individual who is accused or condemned. In actual fact, however, it seems quite possible to plan structures and make exact evaluations of the functioning of the justice system without infringing on the rule of confidential information. This was demonstrated in work that has already been done in this field by NYSIIS, an organization set up in the State of New York in 1965, under the title of New York State Identification and Intelligence System.

Furthermore, as was stressed during the Second International Symposium on Comparative Criminology, unification of method in compiling data is absolutely necessary for the application of a criminal and penal philosophy according to which the individual must be judged, not only by the crime he has committed, but also in conformity with the treatment he needs to assure his rehabilitation.

C) TREATMENT OF DELINQUENTS AND PRE-DELINQUENTS.

Penal legislation, as it exists today, establishes a gradation between the various categories of crimes, according to their gravity, but does not take into account the selecting necessary within these categories. It is up to the judge to give a ruling in each particular case; but, as far as statistics are concerned, the image of crime remains distorted.

As a result, on the basis of police or judicial statistics, it is impossible to evaluate crime, and even less, be certain of its trends.

With regard to actual sentencing, magistrates can pronounce sentences of varying duration, but in the matter of detention in prison, classification of prisoners is generally more or less satisfactory. The link between sentencing and treatment within the prison institution could be improved to a certain extent by investigations carried out inside the institution. However, it is an obvious fact that in most of the western countries, even the most progressive, prison institutions are not organized in such a way as to be able to work out a classification system in keeping with the requirements for social treatment and vocational training.

Among other topics discussed during the Second International Symposium on Comparative Criminology, was the possibility of replacing imprisonment, in certain cases, by the imposition of a fine, payable in monthly installments; but, as some of the participants pointed out, such a fine would not be feasible unless the individual concerned had a more or less stable income.

Should the person concerned be unable to pay the fine, however, an arrangement could be made whereby he could do a certain number of hours of community work free in lieu of payment. This, of course, presents a problem in relation to the structures that would have to be set up to handle such a system, without encroaching upon the labour market, especially during periods of unemployment.

CONCLUSION

As the participants of the Second International Symposium on Comparative Criminology have stated, reforms in penal legislation must be studied primarily from the point of view of concepts basic to the public interest — moral, social and human. Once these values have been clearly defined in the case of each crime concerned, then one can proceed with the economic analysis of the application of planned reforms at the lowest possible cost.

Nonetheless, with regard to the system for compiling and preparing files, economic analysis requires new methods of selection and classification, both to make possible the evaluation of expectations relating to crime, and to set up clinical and penal studies that will assure diversified and appropriate treatment for each group of delinquents manifesting characteristics in common.

José Rico

¹ See also the study by Castellano, Pace and Palomba, on the Civil Courts: "L'efficienza della giustizia italiana e i suoi aspetti economico-sociali."

DEUXIÈME PARTIE

Choix de Textes Commentés



SECTION TWO

Some Annotated Texts

INTRODUCTION

Les études concernant les coûts de l'administration de la justice et de la criminalité sont fort limitées en nombre, bien que des tentatives de leur évaluation se poursuivent déjà dans plusieurs pays. Il nous est impossible, cependant, de présenter ici les extraits de tous les textes dont l'intérêt scientifique justifierait une telle démarche, et nous nous contenterons de reproduire certains documents publics, un nombre très limité de travaux et des études faites par le Centre International de Criminologie Comparée.

L'ensemble des textes choisis est présenté dans le cadre du plan qui comprend l'approche théorique, l'application pratique de la programmation budgétaire au Canada et en Suède, et, en troisième lieu, les tentatives d'évaluation des coûts dans certains secteurs particuliers de la criminologie.

Parmi les travaux concernant les tentatives d'évaluation du coût de la criminalité, il convient de retenir la méthodologie et la grille d'analyse des coûts-bénéfices de l'appareil de la justice criminelle et pénale.

Dans les pages qui suivent, on trouvera l'étude de M. Bernard BONIN, faite sur la base des travaux de Gary S. BECKER, et le commentaire de M. Alfred SAUVY concernant les aspects économiques et démographiques de la criminalité.

INTRODUCTION

Studies on the cost of crime and the administration of justice are very limited in number, although attempts at estimating these costs are already in process in several countries. It is impossible for us, however, to reprint excerpts of all the texts of enough scientific interest to justify such an undertaking, and we will limit ourselves to certain public documents and a small number of work and studies undertaken by the International Centre for Comparative Criminology.

All the selected texts are set out within the framework of a plan which encompasses a theoretical approach, the practical application of budget programming in Canada and in Sweden, and attempts at estimating costs in certain special sectors of criminology.

Among attempts to estimate the cost of crime, we must mention methodology and the scale of cost/benefit analysis of the administration of criminal justice.

The following pages represent a study by Professor Bernard Bonin based on the work of Professor Gary S. Becker and a commentary by Professor Alfred Sauvy on the economic and demographic aspects of crime.

LE COÛT DU CRIME

(Approche théorique)



THE COST OF CRIME

(A Theoretical Approach)

COMMENTAIRES RELATIFS A L'ANALYSE DES COÛTS DE LA CRIMINALITÉ
TELLE QUE TRAITÉE PAR GARY BECKER

Becker se pose les questions suivantes: étant donné que les ressources sont limitées et qu'on ne peut pas envisager de les consacrer toutes à la lutte contre le crime, qu'est-ce qui détermine le montant et le type de ressources et de punitions utilisés pour faire observer une loi? En particulier, pourquoi l'observance varie-t-elle considérablement selon divers types de législation?

Il se propose dans son article de chercher à répondre à des versions normatives de ces questions telles que combien de ressources et combien de punitions *devraient* être utilisées pour faire observer diverses lois? Ce qui revient à se demander dans des termes qui risquent de choquer un peu plus les esprits, combien d'offenses *devraient* être permises et combien "d'offenseurs" *devraient* rester impunis.

Il montre que le degré optimal d'observance est une fonction du coût de l'arrestation et de la condamnation des "criminels", de la nature des punitions (par exemple, selon qu'il s'agit d'amendes ou d'emprisonnement) et de la réaction des "criminels" aux changements dans l'observance.

Becker met au point un modèle des relations de comportement qui sont sous-jacentes au coût du crime. Il les divise en cinq catégories que nous reprendrons à tour de rôle: les relations entre (1) le nombre de crimes qu'il appelle "offenses" et le coût des offenses (2) le nombre d'offenses les punitions décernées (3) le nombre d'offenses, d'arrestations, de condamnations et les dépenses publiques au titre de la police et des tribunaux (4) le nombre de condamnations et les coûts de l'emprisonnement et des autres types de punition (5) le nombre d'offenses et les dépenses privées au titre de la protection et de l'arrestation.

1. Les dommages

Généralement, l'opinion à l'effet que d'autres membres de la société subissent un tort constitue la motivation à la base de la mise hors-la-loi ou de la restriction d'une activité. Donc, la "quantité" de tort tendrait à s'accroître avec le niveau d'activité. Ce concept de tort causé à d'autres et la fonction qui relie sa quantité au niveau d'activité sont bien connus des économistes à la suite de leurs discussions sur ce qu'ils appellent les "économies externes".

La valeur sociale du gain pour les criminels tend aussi à s'accroître avec le nombre d'offenses. Le coût ou le dommage net pour la société est simplement la différence entre le dommage et le gain, et si, comme il semble plausible de le supposer, les criminels reçoivent des gains marginaux décroissants et causent un tort qui croît marginalement avec le nombre d'offenses, le dommage marginal net sera supérieur à 0.

On peut, à la suite de la Commission Katzenbach, estimer la valeur des ressources "consommées" dans les crimes. Mais ce sont là des composantes seulement des dommages nets causés à la société bien qu'il s'agisse de composantes importantes. Par exemple, le coût du meurtre est mesuré par la perte de revenus des victimes et exclut, entre autres choses, la valeur que la société donne à la vie elle-même; le coût du "gambling" exclut à la fois "l'utilité" qu'en retirent ceux qui parient et la "désutilité externe" pour certains clergés ou autres; le coût des "transferts" comme les cambriolages ou les détournements de fonds exclut les attitudes sociales au sujet des redistributions forcées de richesse et les effets de la possibilité de vol sur l'accumulation du capital. Par conséquent, les évaluations de la Commission peuvent être assez fortement en dessous de la réalité, non seulement parce que les coûts de plusieurs crimes de "collets blancs" sont exclus mais aussi parce qu'une bonne part du dommage n'est pas comprise, même pour les crimes qui sont couverts dans le calcul.

2. Le coût de l'arrestation et de la condamnation

Plus on dépense pour la police, le personnel des tribunaux et l'équipement spécialisé, plus il est facile de découvrir les offenses et de condamner les coupables. On peut donc retenir une relation entre l'output de la police et "l'activité" des tribunaux d'une part, et divers inputs de main-d'oeuvre de matières premières et de capital du type $Af(m,r,e)$ où f serait une fonction de production résumant le "state of the arts".

Il sera moins coûteux d'atteindre n'importe quel niveau d'activité selon que les policiers, les juges, les avocats et les jurys coûtent moins cher et que le "state of the arts" est plus développé tel que déterminé par des techniques du genre empreintes digitales, tables d'écoute, détecteur de mensonge, etc...

Une mesure empirique que l'on peut prendre comme approximation du niveau "d'activité" est le nombre d'offenses réglées par la condamnation. On pourrait l'écrire $A = pO$ où p serait le rapport entre le nombre d'offenses qui donnent lieu à condamnation et le nombre total d'offenses. Une augmentation dans, soit la probabilité de condamnation, soit le nombre d'offenses, augmenterait les coûts totaux.

3. L'"offre" d'offenses

Même si les théories sur les déterminants du nombre d'offenses varient beaucoup, pratiquement, toutes les théories s'accordent à dire, toutefois, que lorsqu'on garde les autres variables constantes, une augmentation de la probabilité de condamnation ou de punition faisant suite à une condamnation pour une personne entraînerait une diminution peut-être importante, peut-être négligeable, du nombre d'offenses qu'elle commet. De plus, une généralisation que font souvent des personnes ayant une expérience judiciaire veut qu'un changement dans cette probabilité ait un effet plus important sur le nombre d'offenses qu'un changement dans la méthode de punition bien que, selon Becker, aucune parmi les théories les plus en évidence n'a jeté beaucoup de lumière sur cette question.

L'approche que Becker utilise suit l'analyse du choix telle que la font les économistes le plus souvent. Elle suppose qu'une personne commet une offense si l'utilité attendue pour elle est plus élevée que l'utilité qu'elle pourrait espérer obtenir en utilisant son temps et ses autres ressources pour d'autres activités. Certaines personnes deviennent donc des "criminels" non pas parce que leur motivation fondamentale diffère de celles d'autres personnes, mais parce que leurs bénéfices et leurs coûts sont différents. Cette approche implique l'existence d'une fonction qui relie le nombre d'offenses commises par une personne à sa probabilité de condamnation, à sa punition si elle est condamnée et à d'autres variables, comme le revenu qu'elle peut retirer d'activités légales et d'autres activités illégales, la fréquence des arrestations vexatoires (nuisance) et sa volonté de commettre un acte illégal. Par exemple, une augmentation du revenu disponible par suite d'activités légales et une intensification du désir d'observer la loi imputable, disons à l'éducation, réduiraient le stimulant à entrer dans des activités illégales et, partant le nombre d'offenses comises. Ou une modification dans la forme de punition, disons de l'amende vers l'emprisonnement, tendrait à réduire le nombre d'offenses au moins temporairement, parce que la personne ne peut commettre une offense pendant qu'elle est en prison.

Cette approche permet également une interprétation intéressante de la réaction plus marquée à un changement dans la probabilité que dans la forme de punition. Une augmentation de la probabilité (p) "compensée" par un pourcentage égal de réduction de la punition "par offense" (f), ne changerait pas le revenu attendu d'une offense, mais pourrait en modifier l'utilité (au sens économique du terme, toujours) parce que l'ampleur (amount) du risque changerait.

Un résultat bien connu de la relation postulée nous dit, qu'en équilibre, les revenus réels de personnes engagées dans des activités risquées sont, à la marge, relativement élevés ou bas selon que les personnes sont généralement des gens qui n'aiment pas ou préfèrent le risque. Si les "offenseurs" sont des gens qui préfèrent le risque (risk preferrers), ceci implique que leur revenu réel serait à la marge, plus bas que les revenus qu'ils pourraient recevoir dans des activités moins risquées; le contraire vaudrait pour les personnes qui n'aiment pas le risque (risk avoiders). Quant à savoir si le "crime paie", cela devient un résultat des attitudes des offenseurs à l'égard du risque et n'est pas directement relié à l'efficacité de la police ou aux sommes consacrées à la lutte contre le crime. Si cependant on préfère les risques pour certaines valeurs de (p) et de (f), mais désirait au contraire l'éviter pour d'autres valeurs de ces deux variables, la politique publique pourrait avoir une influence sur le crime: en choisissant (p) et (f) d'une certaine façon, elle pourrait déterminer si le "crime va payer". Becker montre plus loin que la perte sociale résultant d'activités illégales est minimisée habituellement en choisissant (p) et (f) dans des régions où le risque est préféré, c'est à-dire dans des régions où le "crime ne paie pas".

4. Punitions

Le coût de diverses punitions pour un offenseur peut être rendu comparable en les convertissant dans leur équivalent ou leur valeur monétaire qui est en fait mesuré directement dans le cas des amendes seulement. Par exemple le coût d'un emprisonnement est la somme escomptée des revenus perdus et la valeur accordée aux restrictions à la consommation et à la liberté. Comme ces éléments varient d'une personne à l'autre, même le coût d'une sentence d'emprisonnement d'une durée définie n'est pas représenté par une quantité unique mais est généralement plus élevé, par exemple, pour les offenseurs qui pourraient gagner davantage à l'extérieur de la prison. Le coût pour chacun des offenseurs sera plus élevé, plus longue sera la durée de l'emprisonnement étant donné que les revenus perdus et la consommation perdue sont positivement reliés à la durée des sentences.

Les punitions n'affectent pas seulement les offenseurs mais aussi d'autres membres de la société. Mis à part les coûts de la collection, les amendes que paient les offenseurs sont reçues par d'autres comme revenus. La plupart

des punitions, cependant, font du tort à d'autres membres de la société en plus des offenseurs: par exemple, l'emprisonnement requiert des dépenses de personnel (gardes, surveillants, etc...), d'immeubles, de nourriture, etc... Le coût total des punitions est le coût pour les offenseurs plus le coût ou moins le gain pour les autres. Les amendes procurent un gain aux membres de la société qui est égal aux coûts pour l'offenseur (abstraction faite des coûts de collection), de sorte que le coût social des amendes est presque zéro, ce qui les rapproche d'un paiement de transfert. Le coût social de la probation, de l'emprisonnement et d'autres punitions cependant, est généralement plus élevé que le coût pour les offenseurs, parce que d'autres subissent également un tort ou si l'on préfère, un coût.

Les conditions d'optimalité

Une fois que les paramètres et les fonctions ont été expliqués, Becker passe à la discussion de la politique sociale. Si le but poursuivi était simplement la dissuasion, la probabilité d'une condamnation (p), pourrait être élevée près de 1 et les punitions (f), pourraient être rendues telles qu'elles dépasseraient le gain; de cette façon, le nombre d'offenseurs (O), pourrait être réduit presque à volonté. Cependant, une augmentation de (p) accroît le coût social des offenses par le truchement de son effet sur le coût de la lutte contre le crime, tout comme le fait une augmentation de (f) par l'intermédiaire d'une augmentation du coût des punitions. A des valeurs relativement faibles de (p) et de (f), ces effets pourraient contrebalancer ou même dépasser le gain social qui résulterait d'une dissuasion accrue. De même, si l'objectif était simplement de rendre la punition conforme au crime (make the punishment fit the crime) (p) pourrait être fixé proche de 1 et (f) pourrait être rendu égal au tort causé au reste de la société. Encore là, cependant, une telle politique ignore le coût social des augmentations de (p) et de (f).

Il nous faut donc un critère qui accorde une pondération appropriée aux dommages résultant des offenses, aux coûts de l'arrestation et de la condamnation des criminels et au coût social des punitions. La fonction de bien-être social de l'économie de bien-être moderne est un tel critère et on pourrait supposer que la société a une fonction qui mesure la perte sociale des offenses.

Il est difficile de faire justice, dans un résumé comme celui-ci, dont les mathématiques sont absentes, à l'analyse de Becker sur les conditions d'optimalité et les changements dans les relations de comportement. Les variables sur lesquelles on peut exercer un contrôle social direct sont les sommes dépensées au titre de la lutte contre le crime, la punition par offense pour ceux qui sont condamnés et la forme ou le type de la punition. Sur la base d'études faites aux Etats-Unis (Smigel 1965 et Ehrlich 1967), Becker nous dit que les (p) et les (f) réels aux Etats-Unis semblent généralement être, pour les principaux crimes, dans des régions où l'effet (mesuré par l'élasticité) de (p) sur les offenses est plus fort que celui de (f), c'est-à-dire là où les offenseurs sont des gens qui préfèrent le risque et où le "crime ne paie pas". De plus, les deux élasticités (E_p) et (E_f), sont généralement inférieures à l'unité. Sur ces deux points donc, la politique réelle s'accorde avec les implications de l'analyse de l'optimalité.

Si l'offre d'offenses dépendait seulement de (pf) — les offenseurs seraient donc neutres à l'égard du risque — une réduction de (p) "compensée" par une augmentation en pourcentage égal de (f) laisserait la plupart des variables inchangées, mais elle réduirait la perte, parce que les coûts de l'arrestation et de la condamnation seraient réduits par la réduction de (p). On minimiserait donc la perte en abaissant (p) arbitrairement jusqu'à ce que l'on atteigne une valeur proche de zéro et en élevant (f) suffisamment de façon à ce que le produit (pf) induise le nombre optimal d'offenses. A fortiori, si les offenseurs préfèrent éviter le risque, la perte serait minimisée en fixant (p) proche de zéro.

Selon Becker, on a eu tendance dans les pays anglo-saxons, au 18ème et au 19ème siècles, et même encore aujourd'hui dans plusieurs pays communistes ou sous-développés, à punir sévèrement ceux qui ont été trouvés coupables d'offenses criminelles tout en maintenant assez basse la probabilité de capture et de condamnation. Une explication prometteuse de cette tendance est que l'accroissement de la probabilité de condamnation absorbe évidemment des ressources privées et publiques sous la forme de policiers, de juges, de jurys, etc... Conséquemment, une réduction "compensée" de cette probabilité réduit bien sûr les dépenses de lutte contre le crime et comme la punition attendue reste inchangée, il n'y a pas d'augmentation "évidente" soit du montant des dommages causés, soit du coût des punitions. Le résultat peut facilement en être une pression politique continue afin de garder les dépenses au titre de la police et autres à un niveau plutôt bas et de compenser par des sentences sévères pour ceux qui seront condamnés.

Becker analyse ensuite les effets de changements dans les relations de comportement (dommages, coût, offre d'offenses) sur les valeurs optimales de (p) et de (f). Les résultats sont utilisés pour expliquer, entre autres choses, pourquoi les offenses qui causent les dommages les plus sérieux sont punies plus sévèrement et les offenseurs plus impulsifs, moins sévèrement. L'analyse de Becker implique que, bien qu'un progrès de la technologie et de la réforme puisse ou non augmenter la valeur optimale de (p) et réduire le nombre optimal d'offenses, il réduit en fait la valeur optimale de (f) et partant, la nécessité de s'appuyer sur la sévérité des punitions pour ceux qui seront condamnés. Ceci explique peut-être pourquoi le progrès séculaire, dans la technologie policière et la réforme, s'est accompagné d'un déclin séculaire dans les punitions. De même, il est parfois possible de séparer les personnes qui commettent le même

crime en des groupes qui ont des réactions différentes quant aux punitions. Par exemple, le meurtrier qui commet un crime non prémédité, qui est censé agir d'une façon impulsive et, par conséquent, ne pas être très sensible à la sévérité de la punition, de même, celui qui n'est pas sain d'esprit ou encore le jeune, sont probablement moins touchés que d'autres par les conséquences futures de leurs actes et conséquemment, moins dissuadés par des augmentations de la probabilité de condamnation ou de la punition lorsque condamnés! La tendance, au 20ème siècle, vers des emprisonnements moins longs et une utilisation accrue de la thérapie et de la probation pour ces groupes, et plus généralement, la tendance à s'éloigner de la doctrine "d'une punition donnée pour un crime donné", s'accorde, semble-t-il, au moins en gros avec les implications de l'analyse de l'optimalité.

Les amendes

Les économistes concluent généralement que les activités qui causent un tort "externe", comme par exemple les usines qui polluent l'air devraient être taxées ou limitées d'une autre façon à un niveau auquel le tort marginal externe causé sera égal au gain marginal privé, c'est-à-dire jusqu'à ce que les dommages marginaux nets soient nuls. En d'autres termes, si les coûts de l'arrestation, de la condamnation et de la punition des coupables étaient nuls et si chaque offense causait plus de tort externe que de gain privé, on minimiserait la perte sociale en fixant les punitions à un niveau de sévérité suffisamment élevé pour éliminer toute offense. Minimiser la perte sociale deviendrait identique au critère de minimisation du crime par établissement de punitions à un niveau de sévérité suffisamment élevé. Comme les amendes sont payées par les criminels au reste de la société, une amende compenserait exactement la société pour le tort marginal souffert et le critère de minimisation de la perte sociale serait identique, à la marge, au critère de compensation des "victimes". Si le tort causé aux victimes excédait toujours le gain qu'en retirent les criminels, les deux critères se réduiraient en définitive, à l'élimination de toutes les offenses.

Si les coûts de l'arrestation et de la condamnation ne sont pas zéro, la condition d'optimalité devrait incorporer les coûts marginaux aussi bien que les bénéfices marginaux. En d'autres termes, les offenseurs devraient payer une compensation au reste de la société pour le coût de leur arrestation, de même que pour le tort qu'ils causent directement, ce qu'est en fait une généralisation naturelle de l'analyse usuelle des "externalités".

Que peut-on dire en faveur des amendes comme forme de punition? Elles offrent, semble-t-il, plusieurs avantages et il n'y a pas à se surprendre qu'elles soient la forme la plus courante de punition dont l'importance a crû avec le temps. Comme nous le verrons, les "criminels" qui ne peuvent pas payer les amendes doivent être punis, d'une autre façon, mais l'analyse de l'optimalité nous dit que la valeur monétaire de ces autres punitions pour eux, devrait être généralement inférieure au montant des amendes. Becker présente, dans cette section, plusieurs arguments qui impliquent que le bien-être social est accru si on utilise les amendes comme punition chaque fois que cela est faisable.

D'abord, la probation ou l'emprisonnement consomment des ressources sociales alors que les amendes n'en consomment pas puisqu'elles ne sont fondamentalement que des paiements de transfert.

De plus, la détermination du nombre optimal d'offenses et de la sévérité des punitions est un peu simplifiée par l'utilisation des amendes. Un bon usage des amendes nécessite une connaissance des gains marginaux et du tort marginal de même que des coûts marginaux d'arrestation et de condamnation. Une telle connaissance ne s'acquiert pas facilement. Mais une bonne utilisation de l'emprisonnement ou d'autres formes de punition nécessite également cette connaissance et, de plus, il est nécessaire de connaître les élasticités de réaction des offenses aux changements dans les formes de punition. Les controverses au sujet de l'abolition de la peine de mort nous laissent croire qu'on a eu du mal à apprendre ce qu'on doit connaître au sujet de ces élasticités.

Becker a soutenu plutôt que la préméditation, la santé mentale et l'âge pouvaient entrer dans la détermination des punitions comme approximations des élasticités de réaction. Mais on n'a pas à tenir compte de ces caractéristiques en ce qui concerne les amendes parce que les amendes optimales ne dépendent pas des élasticités. Peut-être ce facteur explique-t-il, en partie, pourquoi les économistes qui discutent des effets externes (ou des "externalités") ne mentionnent presque jamais la motivation ou l'intention, alors que les sociologues ou les juristes qui discutent du comportement criminel le font invariablement. Les premiers supposent que la punition prend la forme d'une taxe ou d'une amende monétaire alors que les seconds supposent que des punitions non monétaires sont utilisées.

Les amendes fournissent une compensation aux victimes et les amendes optimales, à la marge, compensent pleinement les victimes et rétablissent le "statu quo ante", de sorte qu'elles ne sont pas dans une plus mauvaise situation que si l'offense n'avait pas été commise. Non seulement les autres formes de punition ne compensent pas les victimes, mais celles-ci doivent dépenser en plus des ressources additionnelles pour la punition imposée aux coupables. Il n'est pas étonnant alors que la haine et la crainte ressenties à l'égard des "exconvicts" qui, en fait, n'ont pas "payé leur dette à la société" aient entraîné des punitions additionnelles incluant des restrictions légales

relativement à leurs possibilités politiques et économiques et des restrictions informelles de la société à leur égard. De plus, l'absence de compensation encourage les efforts en vue de changer et de réhabiliter les auteurs. Comme les amendes compensent et ne créent pas de coûts additionnels importants pour la société, la haine et la crainte envers les personnes qui ont eu à payer les amendes appropriées ne se développent pas souvent. Il en résulte que des punitions additionnelles ne sont pas habituellement imposées à ceux qui ont dû payer des amendes ("ex-fines") pas plus qu'on ne fera des efforts importants en vue de les réhabiliter.

L'un des arguments que l'on invoque contre les amendes a trait à leur immoralité parce qu'elles permettent "d'acheter" une offense pour un prix de la même façon qu'on achète du pain ou du beurre. Il est vrai qu'une amende peut être considérée comme le prix d'une offense mais on peut dire la même chose de toute forme de punition; par exemple, le "prix" d'un vol d'auto peut être six mois d'emprisonnement.

Les amendes optimales dépendent seulement du tort et du coût marginal causé et pas du tout de la situation économique de l'auteur. On a dit que cela était injuste. Si l'objectif poursuivi est de minimiser la perte sociale de revenu résultant des offenses, et non pas de se venger ou d'infliger un tort aux auteurs, alors les amendes devraient dépendre du tort total causé par les auteurs et non pas directement de leurs revenus, race ou sexe, etc... De la même façon, la valeur monétaire de sentences d'emprisonnement optimales et autres punitions dépendent du tort, des coûts et des élasticités de réaction, mais pas directement du revenu de l'auteur.

La discussion a fait précédemment ressortir que les probabilités réelles de condamnation ne sont pas fixes pour tous les auteurs mais qu'elles varient plutôt avec leur âge, leur sexe, leur race et en particulier leur revenu. Les auteurs qui ont de forts revenus ont un stimulant supplémentaire qui les incite à dépenser davantage pour la planification de leurs offenses, pour l'obtention de bons avocats, pour les tribunaux d'appel et même pour les "pots de vin", en vue de réduire la probabilité d'arrestation et de condamnation pour des offenses qui seront punies, disons d'un emprisonnement donné, parce que le coût d'une condamnation pour eux est relativement élevé comparativement au coût de ces dépenses. De la même façon, cependant, les auteurs plus pauvres sont incités à utiliser davantage de leur temps pour planifier leurs offenses, leurs comparutions devant les tribunaux, etc..., afin de réduire la probabilité de leur condamnation pour des offenses qui seront punies d'une amende donnée parce que le coût d'une condamnation pour eux est relativement élevé lorsqu'on le compare à la valeur de leur temps.

L'analyse implique que la probabilité de condamnation serait systématiquement reliée aux revenus de l'auteur: négativement pour des offenses passibles d'emprisonnement et positivement pour celles qui sont passibles d'amendes. Peut-être s'agit-il là davantage d'une conséquence de la nature de la punition plutôt que de l'influence de la richesse.

On a aussi invoqué contre les amendes le fait que certains crimes, comme le meurtre ou le viol, sont si hideux qu'aucun montant d'argent ne pourrait compenser le tort causé. Cet argument a une valeur évidente et il n'est qu'un cas spécial d'un principe plus général à l'effet qu'on ne peut pas compter exclusivement sur les amendes lorsque le tort causé est plus considérable que les ressources de l'auteur. Ceci explique pourquoi les emprisonnements, la probation, etc..., sont les punitions pour les crimes les plus sérieux; on a infligé alors un tort considérable mais les criminels manquent des ressources nécessaires pour compenser la société. Puisque les amendes sont préférables, l'argument suggère aussi le besoin d'un système plus souple d'amendes "à tempérament" qui permettrait aux auteurs de payer les amendes plus facilement et d'éviter ainsi d'autres formes de punition.

L'analyse implique que si certains auteurs pouvaient payer l'amende pour une offense donnée et que d'autres ne le peuvent pas, on devrait punir les premiers seulement avec une amende et les seconds en partie, avec d'autres méthodes. Ces méthodes deviennent alors essentiellement un véhicule de punition des "débiteurs" à l'égard de la société. Avant de crier à l'injustice du système, surtout à l'égard des auteurs pauvres, considérons ce qui suit.

La réponse à la question dépend, bien sûr, de la durée de l'emprisonnement comparée à l'amende. Par exemple, un emprisonnement d'une semaine au lieu d'une amende de \$100.00 serait certainement "injuste" à l'égard des auteurs riches qui paieraient l'amende. Puisque l'emprisonnement est une forme de punition plus coûteuse pour la société que les amendes, la perte résultant des offenses serait réduite par une politique de clémence à l'égard des personnes qui sont emprisonnées parce qu'elles ne peuvent pas payer l'amende. Par conséquent, des sentences d'emprisonnement optimales pour les "débiteurs" ne seraient pas "injustes" pour eux en ce sens que l'équivalent monétaire de la durée de l'incarcération pour eux serait moindre que la valeur de l'amende optimale, qui serait égale au tort causé ou à la "dette". Il semble, cependant, que les "débiteurs" sont souvent emprisonnés à des taux de change qui accordent une faible valeur au séjour en prison. Selon l'analyse de Becker, certaines lois américaines, par exemple, permettent des sentences d'emprisonnement excessives comparativement aux amendes, ce qui expliquerait pourquoi l'emprisonnement au lieu des amendes est considéré comme "injuste" pour les auteurs pauvres, qui doivent souvent "choisir" la prison.

Les procédures criminelles aux Etats-Unis semblent rechercher un mélange de dissuasion, de compensation et de vengeance. Becker a déjà montré que ces objectifs sont un peu contradictoires et, en général, ne peuvent pas être atteints simultanément. Par exemple, si la punition était une amende, la minimisation de la perte sociale

résultant des offenses équivaldrait à compenser pleinement les "victimes" et la dissuasion ou la vengeance ne pourraient être qu'en partie poursuivies. En conséquence, si on acceptait les arguments en faveur des amendes et si la punition par des amendes optimales devenait la norme, l'approche traditionnelle du code criminel aurait à être sensiblement modifiée.

Le principal but de toutes les procédures légales deviendrait le même: non pas la punition ou la dissuasion, mais simplement l'évaluation du tort causé par l'accusé. Un acte "criminel" serait défini fondamentalement non pas par la nature de l'acte mais par l'incapacité d'une personne à compenser pleinement la société pour le tort qu'elle a causé. Une action serait criminelle précisément parce qu'elle se traduirait par un tort non compensé qui aurait été causé à d'autres.

Bien sûr, le tort causé ne se mesure pas facilement et des erreurs sérieuses seraient inévitables. Cependant, même s'il est extrêmement difficile de mesurer le tort dans les causes relevant du code civil, les tribunaux continuent à fonctionner sur cette base et, dans l'ensemble, assez bien. De plus, avec l'expérience, la marge d'erreur se réduirait et on inventerait des "rules of thumb". Enfin, on doit réaliser que des jugements difficiles sont déjà nécessaires dans le cadre de la présente législation antitrust.

Becker présente quelques applications de son analyse, mais elles ont probablement plus d'intérêt pour les économistes que pour les criminologues. Par exemple, il discute des bénéfices optimaux. Nous avons vu que son analyse du crime est une généralisation de l'analyse du "tort" externe ou de ce que les économistes appellent les déséconomies externes. L'analyse des avantages ou des économies externes procurés par les "bienfaiteurs" est parfaitement symétrique de celle des déséconomies et pourtant on ne trouve pas d'analogue à l'analyse de la criminalité. Comme exemple de son analyse, il discute du problème de la récompense des inventeurs pour les inventions qu'ils mettent à la disposition de la société. Il propose également une théorie de la collusion qui devrait être utile à la compréhension du succès relatif de la collusion dans les industries illégales elles-mêmes. Tout comme les firmes dont les activités légales incitent à pratiquer la collusion afin d'élever les prix et les profits, les firmes qui produisent des biens illégaux (narcotiques, paris, prostitution, avortement) ont la même incitation. Le "syndicat" est un exemple de collusion qui couvre plusieurs produits illégaux et qui réussit probablement très bien. Dans un pays comme les Etats-Unis où la collusion est défendue, celles qui sont dans des industries illégales sembleraient avoir un avantage étant donné que la force et autres méthodes illégales peuvent être utilisées contre ceux qui violent l'entente sans que ceux-ci aient beaucoup de recours légal. En revanche, dans des pays comme l'Allemagne d'avant la guerre où la collusion était légale, celles qui se pratiquaient dans des industries légales auraient un avantage parce que, très souvent, ceux qui violeraient l'entente pourraient être poursuivis en justice. Sur la base de cette seule considération, on pourrait prédire des collusions ayant relativement plus de succès dans les industries illégales aux Etats-Unis et plus de succès dans les industries légales dans l'Allemagne d'avant-guerre.

Enfin, toujours dans le cadre des applications, Becker discute de l'efficacité de la politique publique. La prévision d'une condamnation et d'une punition réduit les pertes causées par les offenses et accroît donc le bien-être social en décourageant certains offenseurs. Qu'est-ce qui détermine l'accroissement de bien-être, c'est-à-dire l'efficacité des efforts publics en vue de décourager les offenses? Le modèle de Becker peut être utilisé pour répondre à cette question si on mesure le bien-être social par le revenu et "l'efficacité" comme un rapport entre l'augmentation maximum de revenu réalisable (feasible) et l'augmentation de ce revenu, si toutes les offenses causant des dommages nets pouvaient être éliminées par décret. L'efficacité définie de cette façon peut varier entre zéro et l'unité et dépend essentiellement de deux relations de comportement: les coûts d'arrestation et de condamnation et les élasticités de réaction des offenses aux changements dans p et dans f . Plus faibles sont ces coûts ou plus fortes sont ces élasticités, plus faible sera le coût nécessaire pour obtenir une réduction donnée du nombre d'offenses et plus grande sera l'efficacité. Ces élasticités peuvent différer considérablement selon les divers types d'offenses. Par exemple, on dit souvent que les crimes passionnels comme le meurtre ou le viol ou les crimes de jeunesse comme les vols d'autos, réagissent moins à des changements de p et de f que des crimes résultant d'un calcul plus réfléchi de la part d'adultes comme le détournement de fonds, la violation des lois antitrust ou les vols de banque. Les élasticités qu'ont estimées Smigel et Ehrlich pour les sept principaux crimes diffèrent beaucoup, mais elles ne sont pas, de façon évidente, plus faibles pour le meurtre, le viol, le vol d'autos, et l'assaut que pour le vol, le cambriolage et le larcin.

Il est probable que l'efficacité varie entre les types d'offenses, plus à cause des différences dans les coûts d'arrestation et de condamnation que de différences dans les élasticités de réaction. Un important facteur déterminant de ces coûts, et qui varie grandement, est le temps qui s'écoule entre la commission et la détection d'une offense. Plus on détecte tôt une offense, plus tôt on peut faire appel à la police et plus la victime sera probablement en mesure d'identifier personnellement l'offenseur. Ceci suggère que l'efficacité est plus grande pour le vol (robbery) que pour une offense qui s'y apparente comme le cambriolage (burglary), ou encore pour la loi du salaire minimum ou la législation sur les conditions de travail que pour d'autres législations touchant les collets blancs comme la loi antitrust ou la réglementation des services publics.

Conclusion

L'article de Becker se concentre donc presque entièrement sur la détermination de politiques optimales de lutte contre le comportement illégal et accorde relativement peu d'attention aux politiques réelles. Le peu de données dont on dispose à ce sujet permettent de croire qu'il y a une correspondance positive entre les politiques réelles et les politiques optimales. Par exemple, on trouve pour les sept principaux crimes aux Etats-Unis, que ceux qui font le plus de dommages sont punis plus sévèrement, que l'élasticité de réaction des offenses aux changements de p est plus forte que celle qui se rapporte aux changements de f , et que toutes deux sont habituellement inférieures à l'unité: tous ces facteurs étaient prévisibles sur la base de l'analyse de l'optimalité. Mais il existe aussi des écarts entre les politiques réelles et les politiques optimales; par exemple, le "trade off" réel entre l'emprisonnement et les amendes est souvent moins, plutôt que plus favorable à ceux qui sont emprisonnés comme la théorie de Becker semble le prédire.

Des hommes raisonnables vont souvent différer d'opinion quant au montant des dommages ou des bénéfices causés par diverses activités. Pour certains, tous les taux de salaire déterminés par des marchés de travail concurrentiels sont permis, tandis que, pour d'autres, les taux en-dessous d'un certain minimum constituent des violations d'un droit fondamental; pour certains, le jeu, la prostitution et même l'avortement devraient être librement accessibles à toute personne consentante à payer le prix du marché tandis que pour d'autres le jeu est un péché et l'avortement un meurtre. Ces différences sont fondamentales pour l'élaboration et la mise en vigueur de politiques en ce domaine, mais elles ont été exclues de l'analyse de Becker. Il suppose un consensus sur les dommages et les bénéfices et essaie simplement de dégager les règles de l'application optimale de la loi à partir de ce consensus.

Selon Becker, la principale contribution de son article est de démontrer que les politiques optimales de lutte contre le comportement illégal font partie d'une allocation optimale des ressources. Puisque l'économie a été développée en vue de "manipuler" l'allocation des ressources, un cadre "économique" devient applicable et aide à enrichir l'analyse du comportement illégal. En même temps, certains aspects de l'analyse du comportement illégal enrichissent l'analyse économique; certaines punitions telles que l'emprisonnement, sont nécessairement non monétaires et constituent un coût pour la société aussi bien que pour les offenseurs; le degré d'incertitude est une variable de décision qui entre à la fois dans les fonctions de revenu et de coût, etc...

Enfin, Becker fait remarquer au lecteur que si la nouveauté apparente d'un cadre "économique" à l'analyse du comportement illégal lui répugne, il convient de se rappeler que deux auteurs, Bentham et Beccaria, qui ont apporté des contributions importantes à la criminologie au 18ème et au 19ème siècles, ont appliqué explicitement un calcul économique. Malheureusement, une telle approche a été abandonnée durant les cent dernières années et Becker croit que ses efforts peuvent être vus comme une résurrection, une modernisation et, il l'espère, une amélioration par rapport à ces oeuvres de pionniers.

ASPECTS ÉCONOMIQUES ET DÉMOGRAPHIQUES DE LA CRIMINALITÉ

Nous laissons de côté, dans cette étude, les actions criminelles contre les personnes, soit qu'elles n'aient pas de cause économique (par exemple les crimes passionnels) soit même qu'elles soient accompagnées d'actes économiques (vols, destructions, etc.); dans ce dernier cas, seuls ces actes sont pris en considération. On peut, en effet, estimer que les crimes contre les personnes ne diminuent pas de façon notable la population. Les décès de ce fait interviennent alors au même titre que les autres décès.

Nous étudions successivement:

- l'évolution de la population criminelle et les facteurs qui influent sur elle.
- la nature des dommages causés.
- une évaluation de ces dommages.

I. Evolution de la population criminelle.

Par une convention commode, nous construisons un modèle où la population se divise en deux populations bien tranchées, l'une criminelle (C), l'autre non criminelle (N) Nous nous trouvons alors devant un cas de coexistence entre deux populations. Il serait possible et même facile de passer ensuite à une situation plus nuancée et plus proche de la réalité.

Les deux populations C et N présentent les deux caractères suivants:

- l'une vit en parasite de l'autre, consommant, de façon illégale, les produits élaborés par elle.
- elles se reproduisent naturellement, mais les passages de l'une à l'autre (migrations) sont fréquents, en un sens ou l'autre, soit à travers les générations (l'enfant différent des parents), soit au cours de la vie.

Pour aborder le premier aspect, nous allons considérer d'abord un exemple différent, celui de la coexistence entre l'espèce humaine et une espèce animale parasite.

Coexistence des hommes et des rats.

Une population humaine et une population ratière vivent dans une position d'équilibre mouvant, dont les conditions peuvent être définies. Lorsque le nombre de rats a diminué considérablement soit par suite d'épidémie, soit en conséquence d'une chasse bien organisée, l'attention des hommes se relâche et même si elle reste la même, la population ratière augmente à nouveau, chaque rat se trouvant devant une possibilité plus grande de nourriture. Leur population va donc s'accroître, grâce à son grand pouvoir de multiplication jusqu'au moment où sa mortalité augmentera de nouveau, soit par réaction de la population humaine, soit par manque de nourriture.

Un équilibre s'établit aussi entre les deux populations, qui se trouvent sous l'influence de divers facteurs:

1. *L'accroissement de la population humaine* entraîne une augmentation proportionnelle de la population ratière, si les conditions économiques de chaque homme restent les mêmes.
2. *L'augmentation de la richesse par personne* entraîne, en principe, une augmentation plus que proportionnelle de la population ratière, car un prélèvement proportionnel peut être mieux supporté, quand il porte sur un revenu élevé. Cependant, si cette augmentation de richesse va avec une amélioration technique (soit dans le temps pour l'ensemble de la population, soit pour une population donnée) les deux facteurs peuvent se combattre. D'autre part, une augmentation de la population ratière réduit la richesse par personne.
3. *L'amélioration des techniques de prévention et de répression* réduit la population ratière, toutes choses égales par ailleurs.
4. *Une attention plus grande des hommes* exerce le même effet, mais si le nombre de rats diminue, ainsi que les dégâts causés par eux, l'attention des hommes se relâche.

Si nous appelons:

P la population humaine

r le revenu par personne

T₁ un paramètre mesurant la technique de prévention

T₂ un paramètre mesurant la technique de répression

A l'attention donnée aux hommes dans l'application de ces techniques

R la population ratière

nous avons l'expression: $R = K P f(r, T_1, T_2, A)$

Diverses relations unissent directement les divers facteurs, soit à R, soit entre eux. Par exemple, si les techniques T_1 et T_2 s'améliorent ou si le revenu par personne augmente, l'attention A peut se relâcher. Si R augmente, le revenu r diminue, etc.

Il existe une tendance à l'équilibre stable. Lorsque le dommage subi dépasse une certaine proportion, les hommes font un effort pour améliorer leur technique ou pour mieux l'utiliser. Le rapport entre les deux populations serait donc de caractère sociologique.

Dans la pratique, ce rapport peut varier dans une certaine marge, mais ne peut guère tomber au-dessous d'un minimum. Au-delà de ce seuil, le coût de l'effort peut être inférieur à son rendement.

À Hawaï, par exemple, l'industrie sucrière perd \$4,500,000 par an à cause des rats et consacre \$300,000 à la dératisation. La question est de savoir si en consacrant \$100,000 de plus, la perte sera réduite de plus de \$100,000. Le marginalisme est bien accusé.

Il y a aussi la solution de l'extirpation totale. Pratiquement elle n'est guère concevable que sur des espaces réduits et bien isolés. L'effort d'anéantissement est alors mis en rapport avec les dommages évités au cours des années suivantes, au moyen d'un taux d'actualisation déterminé.

Les deux populations humaines.

Revenons maintenant à notre problème initial; nous supposons que tout individu appartient soit à la population criminelle C, soit à l'autre N.

Les lois qui relient deux populations, dont l'une est parasite de l'autre se retrouvent, en particulier la dégressivité marginale des résultats de la lutte; mais, sur ce schéma sommaire, se greffe un phénomène nouveau important, le passage possible d'un homme d'une population à une autre.

Le facteur proprement démographique se pose ainsi; l'accroissement naturel est-il plus élevé pour la population C ou pour la population N? La réponse varie largement selon les pays et selon les temps. Dans les pays occidentaux évolués, la natalité dans le "milieu" est certainement inférieure à la normale, donc à celle de la population N. Si donc le caractère criminel se transmettait régulièrement à travers les générations, sans aucune altération, la population C diminuerait continuellement.

Il peut en être autrement dans une population peu évoluée où les criminels font partie d'un prolétariat misérable très prolifique.

Mais les "migrations" jouent un rôle essentiel; nous pourrions même faire entièrement abstraction de la filiation ou la considérer simplement comme un facteur prédisposant. Il faut alors étudier les conditions générales de l'équilibre des deux populations. Nous retrouvons alors, à peu près les facteurs précédents, étant entendu que la multiplication de la population C se fait par des prélèvements sur la population N et inversement.

Si la population totale augmente, à conditions économiques et sociales égales, les populations C et N restent dans le même rapport.

Si la richesse (ou le revenu) par personne augmente, la question est plus complexe, car cette augmentation accroît en même temps le butin possible les occasions de vols fructueux et les possibilités de s'assurer un revenu par le travail. Les deux effets jouent en sens inverse. La répartition des revenus et le mode d'enrichissement de la société jouent un certain rôle. Si le chômage, la difficulté de trouver du travail coïncident avec une augmentation des revenus de la classe supérieure, la propension à passer dans la population C est doublement augmentée et inversement.

L'amélioration des techniques joue cette fois dans les deux sens, car les techniques criminelles en bénéficient aussi, comme les techniques préventives ou répressives.

L'intensité de la lutte préventive et répressive joue, comme précédemment, un rôle équivalent. Lorsque la criminalité diminue fortement, la lutte répressive se relâche et inversement (risque d'être pris, gravité des peines). Cependant, si la criminalité s'étend pour des causes socio-politiques, la lutte répressive devient plus difficile. Le seuil de tolérance peut alors varier notablement.

Il peut se faire, par exemple, que l'insuffisance de l'appareil pénitentiaire conduise à remettre en liberté des malfaiteurs, faute de place ou même à ne pas poursuivre, en toute occasion. Un équilibre s'établit, mais la multiplication du nombre des malfaiteurs peut alors jouer un rôle de frein, du fait de la difficulté qu'ils éprouvent à trouver des occasions de vol.

A ces facteurs, qui correspondent à peu près à l'exemple précédent, s'ajoutent divers paramètres qu'on peut appeler du terme général de psychosociaux. La dispersion des habitants est, de façon générale, défavorable à la population criminelle, qui trouve au contraire, dans les grandes villes l'anonymat ou du moins une facilité de se dissimuler et de s'organiser.

Bien d'autres conditions peuvent contribuer à modifier l'équilibre; comme la propagation de la délinquance chez les jeunes, l'influence de la drogue, qui, en accroissant de façon énorme les besoins financiers de l'individu peut

pousser un homme au vol, accidentellement ou de façon régulière. Nous sommes ici dans le domaine plus classique de la criminologie.

II. Nature des dommages causés.

Les dommages causés à l'économie par des actions criminelles peuvent être classés de diverses façons:

1. Compte proprement national.

Nous considérons ici la nation comme un tout et examinons l'effet des actes criminels sur la comptabilité nationale. Comment seraient modifiés les comptes si ces actes n'avaient pas lieu?

Nous pouvons distinguer *les vols* et *les destructions*.

Les vols ne diminuent pas le revenu national, ni la consommation, si l'on convient de considérer comme revenus, les sommes dérobées par action criminelle. S'il s'agit d'objets de consommation ou de production, le vol est également un transfert, sans action sur le total national.

La question se pose, d'autre part, de savoir si ces vols sont pris en compte dans les comptes nationaux, tels qu'ils sont établis. Réponse en partie affirmative: lorsque des entreprises sont victimes, les magasins par exemple, les vols réduisent leurs bénéfices. Par contre, lorsqu'il s'agit de particuliers (ménages) le vol n'est pris en compte que si l'objet est assuré et donne lieu à indemnité.

Ces observations ne signifient pas que les autres vols ne causent aucun dommage à l'économie. Des hommes vivent en parasites qui consomment sans produire. A tout le moins, y-a-t-il consommation sans production, donc un manque à gagner pour la production.

De toute façon, il est plausible de rapporter le montant des vols à la valeur de la production. La question de savoir si celle-ci en a tenu compte ou non n'intervient que pour les différences du second ordre.

Les destructions qui accompagnent les vols (destruction du matériel, gaspillage de produits dérobés) ou résultant d'actes de malveillance constituent des réductions du revenu national pour tout ce qui concerne les entreprises. Mais, tel que se présente le revenu national dans les comptes établis régulièrement, ces destructions ne sont, elles aussi comptées que partiellement. La perte subie par le voleur pendant le transport ou à l'écoulement des produits volés (par exemple, retaille de diamants) n'entre nulle part en comptabilité.

Les destructions subies par des particuliers n'entrent pas plus en comptabilité que les vols. Cependant, s'il s'agit de pertes importantes, (un immeuble incendié par exemple), elles peuvent être comptées au titre de réduction de patrimoine. D'autre part, comme pour les vols, les destructions assurées entrent dans la comptabilité nationale, par le canal des bénéfices des compagnies d'assurances.

Qu'il s'agisse de vols ou de destructions, les mesures de prévention des particuliers ou de la collectivité et les mesures répressives de celle-ci ont un coût national. En termes de population, ce coût se présente sous la forme de personnes actives soustraites à la production de richesses: personnel des assurances contre le vol, agents et fonctionnaires de police et de justice.

2. Distinctions entre l'État et les particuliers.

Les actes criminels peuvent se commettre au détriment de particuliers (appelés ménages, en comptabilité nationale), d'entreprises ou de collectivités, dont la plus importante est l'État.

S'il s'agit d'entreprises, la perte se répercute normalement sur les propriétaires, ce qui nous ramène au cas des particuliers. Nous pouvons donc distinguer les particuliers et l'État (ou les collectivités locales).

On admet en général, qu'une perte subie par l'État est plus grave que si elle est subie directement par des particuliers, parce que:

- elle peut avoir des répercussions sur la marche des services publics. Or, ceux-ci répondent en général à des besoins pressants.

- elle peut compromettre les investissements publics, qui tiennent dans l'économie une place de plus en plus importante et ont souvent un taux d'intérêt national élevé.

- pour éviter ces répercussions, elle oblige à avoir recours soit à la fiscalité, opération toujours difficile, génératrice de fraudes, d'évasions et de tensions sociales, soit à des emprunts, ce qui entraîne un poids de longue durée. Une perte subie par des particuliers est, en quelque sorte, amortie au comptant.

On devrait cependant établir une distinction selon la condition des particuliers lésés: S'il s'agit de catégories très modestes, une perte peut avoir des conséquences pour la santé, qui se répercutent elles-mêmes, par divers canaux, sur la collectivité. D'autre part, si la perte subie par un particulier ou une entreprise se traduit par une réduction de l'épargne et des investissements, l'incidence est plus sérieuse que s'il s'agit d'une réduction de consommation non vitale.

Nous ne donnons ici qu'une indication très sommaire de la comptabilité à entreprendre. En fait, il faudrait établir une nomenclature complète des actes et de leurs diverses répercussions sur la comptabilité nationale. Partant de la comptabilité nationale existante, par exemple de la production nationale nette, il faudrait calculer:

- les sommes imputables au crime qui ont eu pour effet de réduire cette production.
- les sommes qui auraient été ajoutées à cette production en l'absence de tout acte criminel, de toute répression et de toute prévention.

III. Evaluation des dommages.

Les éléments essentiels de la comptabilité nationale et son optique elle-même ne remontent guère qu'à une génération. Jusque là, faute de concepts clairs, les comptes établis en dehors des dépenses budgétaires (par exemple coût d'une guerre) donnaient lieu à diverses confusions. Il n'est donc pas étonnant que les données concernant les dommages, dans un pays donné, imputables au crime, soient rares et d'une qualité parfois contestable. Une étude générale a été entreprise récemment par le Ministère de la Justice en France, en liaison avec la rationalisation des choix budgétaires, mais les résultats ne seront pas prêts avant un an.

Nous disposons cependant des résultats partiels publiés tout récemment par le professeur Jacques Léauté. Nous avons utilisé ces résultats, en les modifiant légèrement sur certains points, de façon à présenter un bilan très largement approximatif, qui peut tout au moins servir de guide, de modèle, tout en donnant des ordres de grandeur. Ici encore, nous ne tenons pas compte de la valeur des vies humaines perdues, car elle est difficile non seulement à évaluer, mais à définir, mais par contre, il est tenu compte des soins médicaux.

Voici tout d'abord, en millions de francs, les dépenses publiques en 1969 qui ont été motivées par l'action criminelle, soit sous forme préventive, soit sous forme répressive, soit comme conséquences des actes criminels:

— Dépenses de gendarmerie	320 millions
— Dépenses de police	250 "
— Tribunaux judiciaires	250 "
— Administration pénitentiaire	260 "
— Education surveillée	70 "
— Divers	200 "
— Hôpitaux, Sécurité Sociale	200 "
— Total	1.550 millions

À ces charges publiques s'ajoutent des charges privées qui doivent être un peu inférieures à 1 milliard.

Comme nous l'avons dit plus haut, ces chiffres ne doivent pas être déduits de la production nationale, du moins si celle-ci est calculée correctement, c'est-à-dire sans lui ajouter le coût des services publics; mais ils peuvent utilement lui être comparés. En 1969, la production nationale nette peut être estimée à 496 milliards. L'ensemble des pertes publiques et privées pourrait donc représenter environ 0,5 p. 100 de la production nationale.

M. Marcel Boisot a estimé, pour les États-Unis en 1965, à 26 milliards le coût du crime sur des bases plus larges que le compte français ci-dessus. Comparé aux quelques 600 milliards de la production nette, ce chiffre représente plus de 4 p. 100. Il s'agit là d'une limite supérieure ou du moins d'un compte assez étendu.

L'ÉVALUATION DU COÛT DE LA CRIMINALITÉ
(Tentatives d'application pratique)

ESTIMATE OF THE COST OF CRIME
(Attempts at Practical Application)

Depuis quelques années déjà, plusieurs pays s'efforcent d'adopter des nouvelles méthodes d'administration de budget et de comptabilité nationale.

L'introduction des budgets-programme change radicalement les possibilités d'appliquer des contrôles d'efficacité dans les divers secteurs de l'activité gouvernementale, dont celui de la justice.

Dans les pages qui suivent, on trouvera les rapports concernant ces problèmes, tels qu'élaborés par le Gouvernement canadien et le Gouvernement suédois.

For some years, several countries have been trying to adopt new methods of budget administration and national accounting.

The introduction of budget programming radically changes the possibilities of applying efficiency controls in the various sectors of government activity, including that of justice.

The following pages contain reports by the Canadian and Swedish Governments concerning these problems.

Gouvernement du Canada

GUIDE DE PLANIFICATION, PROGRAMMATION ET BUDGETISATION¹ SEPTEMBRE 1969

Les concepts communs à tous les systèmes de planification, de programmation et de budgétisation, sont les suivants:

- a) fixer des objectifs,
- b) clarifier les objectifs et évaluer les différents moyens de les atteindre par une analyse systématique,
- c) concevoir les propositions budgétaires en fonction de programmes destinés à atteindre les objectifs,
- d) extrapoler les coûts de ces programmes sur les prochaines années,
- e) prévoir les phases d'exécution annuelles pour chaque programme, et
- f) constituer pour chaque programme un système d'information qui fournira les données nécessaires pour suivre l'exécution des buts et réévaluer les objectifs et la convenance du programme en question.

Le système PPB du gouvernement canadien a été élaboré conformément aux principes généraux énumérés ci-dessus et dans le cadre d'une affectation de toutes les ressources. On entend par là une reconnaissance explicite du fait que l'ensemble des ressources est limité en ce qui a trait aux demandes individuelles et collectives des ministères et que le gouvernement lui-même doit établir des priorités à la lumière desquelles les ministères procéderont à la planification et à la budgétisation.

Cadre pour un processus décisionnel

La budgétisation des programmes a pour objet principal l'affectation des ressources au sein du ministère. Les ministères doivent tenir compte de la valeur du PPB quand il s'agit de décider de l'affectation des ressources, dans les limites des responsabilités qui leur sont propres.

Toutefois, en fin de compte, les ressources à répartir sont celles de l'ensemble du gouvernement, non pas le million ou les deux milliards de dollars qui intéressent un ministère en particulier, mais la totalité des dix milliards de dollars de recettes ou d'emprunts dépensés actuellement par le gouvernement. Le Conseil du Trésor adopte le PPB en vue d'aider à l'affectation de l'ensemble des ressources. Il est donc important que les ministères comprennent tous les détails du schéma dans lequel se situeront leurs programmes respectifs.

Le Conseil du Trésor a adopté, pour les dépenses gouvernementales, une classification par fonctions selon laquelle les travaux du gouvernement se répartissent en un certain nombre de domaines ou fonctions principaux: Services généraux du gouvernement, Affaires extérieures, Défense, Transports et Communications, Expansion économique, Santé et Bien-Etre, Aide à l'Éducation, Culture et Loisirs, Frais généraux internes. Les dépenses ayant trait aux paiements de transfert des recettes fiscales aux provinces et à la dette publique sont classées séparément sous deux fonctions spéciales. Au niveau gouvernemental, ce système comporte trois échelons: la fonction, la sous-fonction et le programme fonctionnel; dans la mesure où les programmes ministériels individuels sont inclus entièrement dans un programme fonctionnel, ils constituent un quatrième échelon. Chacun des secteurs individuels d'activité qui composent les programmes ministériels, doivent être englobés dans un programme fonctionnel, créant ainsi un cinquième échelon.

Les extraits de l'annexe A illustrent cette classification par fonction et énumèrent les fonctions, les sous-fonctions et les programmes fonctionnels. On a élaboré également la corrélation préliminaire entre les secteurs d'activité ou les programmes ministériels et les programmes par fonction auxquels ils sont apparemment reliés, en ce sens que les objectifs des programmes et des secteurs d'activité semblent être destinés à favoriser la mise en oeuvre du programme fonctionnel ou chacun de ceux-ci sont inscrits. La classification n'est évidemment pas permanente. Elle sera modifiée en fonction des changements apportés dans l'orientation des dépenses gouvernementales. Il est probable que d'autres modifications deviendront nécessaires à mesure que les principes et les techniques préconisés seront assimilés et mis en pratique, car, à ce moment-là, de nouvelles structures programme-activité se dessineront probablement et exigeront un ajustement des relations fonctionnelles proposées.

Idéalement, on pourrait préparer un schéma complet qui servirait de guide pour la répartition des ressources; ce plan commencerait à l'échelon de la fonction où seules les décisions générales, intuitives et «politiques», dans le sens réel de ce mot, peuvent et doivent être prises et s'étendrait à tous les échelons subséquents. Il comprendrait une analyse coût-bénéfice qui exercerait une influence de plus en plus importante sur la répartition des ressources à mesure que les décisions à prendre seraient régies par un mandat de plus en plus restreint. Ce plan

¹ L'Imprimeur de la Reine, Ottawa, septembre 1969.

indiquerait clairement à chaque niveau les besoins spécifiques à satisfaire, les résultats ou extrants identifiables pouvant satisfaire à ces besoins et les bénéfices mesurables qui peuvent être démontrés.

Il est évidemment difficile d'arriver à cette situation idéale. Aux niveaux supérieurs des décisions à prendre, on ne peut pas trop se fier à l'analyse coût-bénéfice pour décider, par exemple, du montant à consacrer à la défense, comparativement au montant à affecter à la santé et au bien-être. Même après avoir décidé de consacrer un montant donné aux mesures d'ordre social, il n'est guère plus facile de décider subséquemment des sommes à affecter à la santé et aux autres sous-fonctions.

Cependant, malgré les difficultés, on doit au moins procéder implicitement à une affectation par fonction. Cela pourrait être le cas pour les niveaux supérieurs de dépenses dans presque tous les domaines de l'activité du gouvernement. Par exemple, la défense du Canada pourrait accaparer toutes les recettes du gouvernement fédéral, s'il n'existait pas d'autres besoins. Les arts, les sciences et l'éducation pourraient absorber plusieurs autres centaines de millions de dollars. Certaines régions du pays comptent des secteurs défavorisés que seuls des investissements massifs pourraient aider. La concentration de plus en plus grande de la population dans les centres urbains exige qu'on accorde une attention croissante aux moyens de transport devenus insuffisants, à la pollution de l'air et de l'eau et aux taudis.

Etablissement des priorités

Il est évident que, si l'on prévoit une augmentation des ressources pour l'année suivante, les dépenses à effectuer pour l'ensemble des besoins ne pourront s'accroître que de l'augmentation prévue. Il est clair qu'il serait plus avantageux de répartir l'augmentation inégalement entre les fonctions selon les besoins immédiats de la période en question. Autrement dit, les dépenses pour certains programmes par fonction devraient augmenter dans une proportion supérieure à la moyenne, rester au même niveau pour d'autres programmes et diminuer, dans d'autres cas, afin de libérer des fonds pour des priorités plus pressantes. Conséquemment, les programmes ministériels doivent non seulement être considérés comme se faisant mutuellement concurrence pour une partie des ressources totales, mais encore comme concurrentiels avec tous les autres programmes, qu'ils relèvent du même ministère ou de ministères différents.

Un des principaux éléments du système PPB consistera donc à demander l'avis du gouvernement quant aux priorités à respecter lors de l'affectation des ressources. Cette orientation sera prise à la lumière des prévisions du ministère des Finances sur l'importance des fonds qui devraient être disponibles au cours des prochaines années, suivant des hypothèses précises sur le rythme d'expansion de l'économie, les taux des impôts et le niveau pertinent d'emprunts destinés à couvrir les dépenses budgétaires et extrabudgétaires, sous réserve, évidemment, de toutes considérations primordiales sur l'attitude fiscale et budgétaire à prendre afin de corriger tout déséquilibre économique.

Les recommandations relatives aux priorités seront fondées sur une analyse des renseignements provenant de diverses sources et, en particulier, sur les Demandes de prévisions de programmes des ministères puisque leur contenu devrait s'améliorer jusqu'à ce qu'elles reflètent le plus fidèlement possible les besoins nationaux dans les domaines de juridiction fédérale.

Les sous-chefs seront avisés le plus tôt possible des principes directeurs sur les dépenses, suivant les priorités fixées par le Cabinet, pendant la période où les ministères préparent leurs Demandes de prévisions de programmes. Les principes directeurs donnés dans les secteurs fonctionnels qui ont tendance à être plus restrictifs ne doivent nullement être considérés comme des limites qu'on ne peut dépasser. Le secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas et ne peut avoir une connaissance suffisamment approfondie des engagements inévitables auxquels les ministères doivent faire face, ou des bénéfices qu'une analyse plus récente peut révéler et qui devraient résulter de nouveaux programmes ou de l'expansion de programmes existants. Mais lorsque les principes directeurs laissent prévoir une expansion restreinte ou une diminution du programme, les ministères intéressés ont l'avantage de savoir tôt que leurs arguments devront être plus convaincants qu'à l'ordinaire et l'occasion de réévaluer leurs propres priorités et d'étudier les priorités internes au sein des secteurs d'activité.

D'autre part, il ne faut pas s'attendre à ce que le Conseil du Trésor accepte automatiquement tout niveau budgétaire particulier dans des secteurs fonctionnels pour lesquels les principes directeurs favorisent une expansion. En premier lieu, il arrive souvent que deux ou plusieurs ministères soient chargés concurremment d'un secteur fonctionnel et la répartition des ressources entre les ministères intéressés dépendra des bénéfices relatifs prévus. En second lieu, même dans les secteurs fonctionnels que les principes directeurs pourraient favoriser, les nouvelles ressources disponibles seront sûrement insuffisantes à la réalisation de tous les projets, si méritoires soient-ils.

Priorité au sein des ministères

Un troisième élément du système PPB est l'insistance avec laquelle on demande aux ministères d'examiner et d'explicitier l'échelle des priorités qu'ils recommandent pour chaque programme concernant la prochaine année, dans leurs Demandes de prévisions de programmes. Cela veut dire que, suivant les instructions plus détaillées données dans le Manuel de prévision des programmes et des crédits, les ministères doivent indiquer quel secteur d'activité est le plus urgent ou le plus avantageux, et établir des priorités entre les divers secteurs d'activité d'un même programme. Le Conseil du Trésor tiendra compte de ces priorités en vue d'atteindre un équilibre entre les ressources disponibles et les demandes.

Cette étude des priorités internes devrait aussi inclure des recommandations en vue de l'élimination des secteurs d'activité dont le maintien ne semble pas apporter un bénéfice suffisant et justifiable par rapport aux fonds requis, ou dont l'élimination permettrait de libérer des fonds qui seraient utilisés à d'autres fins relativement plus avantageuses.

Programmes et secteurs d'activité de soutien

Le but de certains programmes et secteurs d'activité du gouvernement est de servir d'autres programmes et secteurs d'activité et, en fait, certains organismes existent exclusivement à cette fin. Quelques publications sur la planification, la programmation et la budgétisation soutiennent que seuls les travaux servant directement le public devraient être admis comme éléments des structures programmes-activités, que le coût des travaux de soutien devrait être imputé aux programmes qui fournissent un service direct et que, dans ce cas, les travaux de soutien ne devraient pas figurer au budget.

Le système PPB du gouvernement fédéral ne suit pas ce principe. Présentement, les opérations de soutien, qu'elles proviennent d'organismes destinés exclusivement au service commun ou de ministères ou organismes qui servent aussi la population directement, peuvent être admises comme programmes ou secteurs d'activité et peuvent de ce fait être inscrites au budget de la manière ordinaire, c'est-à-dire qu'on appliquera les recommandations plus détaillées sur les structures programmes-activités qui se trouvent à la section 2. Une brève étude a été faite également, des méthodes selon lesquelles le coût des secteurs d'activité administratifs et de soutien se rattache à la mise en oeuvre des programmes. L'avenir enseignera peut-être que les opérations de soutien devraient être exclues du budget, mais, à l'heure actuelle, cette solution ne semble pas avantageuse.

Le but de la discussion qui précède n'est évidemment pas d'influer sur les décisions à prendre sur le bien-fondé des imputations applicables aux services communs; il se peut qu'on continue cette pratique, que les opérations destinées au service commun soient, ou non, considérées comme programmes ou secteurs d'activité.

Analyse des systèmes

Dans ce guide, l'expression «analyse des systèmes» englobe tout le processus analytique conduisant à la clarification des objectifs, à la définition de structures programmes-activités favorables à la réalisation de ces objectifs et, en particulier, à l'analyse coût-bénéfice. Ces trois sujets sont exposés dans d'autres chapitres de ce guide.

Le système canadien PPB est fondé sur l'hypothèse que l'analyse des systèmes est essentielle à sa mise en oeuvre et à son succès. Les ministères seront encouragés à constituer de petits groupes d'analystes, membres du personnel, en relations étroites avec le sous-chef et les directeurs de son programme. Le Conseil du Trésor orientera l'application de l'analyse. Quelques fonctionnaires compétents et expérimentés dans les disciplines analytiques ont été engagés et forment une nouvelle section du secrétariat du Conseil. En plus de conseiller ce dernier, ces hauts fonctionnaires organiseront des cours de formation pour le personnel du ministère et seront à la disposition de leurs collègues des autres ministères pour fins de consultation.

Objectifs et structures programmes-activités

Une caractéristique particulière du système PPB est qu'il est fondé sur l'analyse à tous les stades: détermination des objectifs, évaluation des divers moyens d'atteindre ces objectifs, planification détaillée en vue d'appliquer le moyen d'action choisi et contrôle de l'exécution des travaux. Les techniques analytiques ne sont pas nouvelles. Elles sont empruntées à d'autres disciplines et intégrées au système PPB afin d'aider à améliorer la prise de décisions.

Il est commode de décomposer le processus appelé analyse des systèmes* en trois parties: clarification des objectifs, conception des structures programmes-activités et analyse coût-bénéfice. Ce sont les trois phases de la discipline analytique qui doivent précéder et ensuite favoriser la mise en oeuvre de la budgétisation par programme et, en fait, elles se succèdent dans l'ordre général mentionné. Cependant, il est probable que chacune des «phases» devra être reprise plusieurs fois. On propose des objectifs provisoires à partir desquels on formule une série de programmes potentiels. Puis on procède à une première analyse coût-bénéfice qui amènera probablement une révision des objectifs potentiels et des programmes connexes. Ces objectifs révisés devraient conduire à des programmes plus définis, mais une autre analyse coût-bénéfice peut démontrer qu'il serait sage de procéder à une deuxième révision des objectifs et des programmes. Le processus doit être évidemment interrompu à un moment donné, puisqu'il n'est pas un but en lui-même et qu'il doit servir de catalyseur. L'essentiel est de comprendre le caractère permanent et intégré de l'analyse des systèmes même si, pour fins d'explication, nous présentons séparément ici les trois principales phases de l'analyse.

Clarification des objectifs

Comme nous l'avons dit au chapitre 1, la raison d'être du gouvernement est d'exercer certaines fonctions et chaque ministère doit, à son tour, participer à une ou à plusieurs de ces fonctions. Du point de vue des ministères, la première étape de la mise en oeuvre de la budgétisation par programme est de présenter un exposé des objectifs qui indique la ou les fonctions gouvernementales qui sont la raison d'être du ministère et les contributions précises que le ministère en question apporte ou se propose d'apporter. Par conséquent, l'exposé des objectifs est fondamental puisque la structure précise qui en résultera dépend directement des objectifs et de la façon dont ils sont décrits. Le succès de la planification dépend particulièrement de la clarté des objectifs à tous les niveaux, gouvernemental et ministériels, au niveau du programme, des secteurs et sous-secteurs d'activité ou des projets ministériels dans le champ d'action de chaque secteur d'activité. Ce guide ne traitera que des objectifs des programmes, mais ces considérations s'appliquent aussi bien aux échelons inférieurs de la structure.

L'exposé des objectifs pour chaque programme des ministères doit être conforme aux critères suivants:

- a) Les objectifs d'un programme doivent être compatibles entre eux;
- b) ils doivent pouvoir se traduire immédiatement par des bénéfices précis, de préférence des bénéfices qui se prêtent à une évaluation quantitative;
- c) ils doivent être formulés de manière à favoriser l'étude de secteurs d'activité différents mais possibles, c'est-à-dire que l'objectif ne doit pas définir la méthode;
- d) ils doivent être définis avec assez de précision pour permettre d'identifier tout secteur d'activité d'un programme qui ne contribue pas à atteindre les objectifs de ce programme;
- e) ils doivent être compatibles avec les attributions du ministère énoncées dans les lois qui régissent ses fonctions.

Analyse coût-bénéfice

Le but de cette section est de donner au gestionnaire une idée de l'importance de l'analyse coût-bénéfice et de lui montrer comment elle peut lui être utile dans l'exercice de ses fonctions de gestionnaire principal. Pour résumer tout le processus, les six phases suivantes décrivent les opérations nécessaires pour que le gestionnaire puisse utiliser les données analytiques. Donc, une fois que les objectifs d'un programme sont acceptés, l'analyste doit:

- a) énumérer et décrire les autres moyens possibles d'atteindre les objectifs;
- b) détailler les principaux bénéfices prévus et les chefs de dépenses;
- c) trouver des mesures appropriées, de préférence en dollars, pour évaluer les coûts, et les bénéfices;
- d) construire des modèles mathématiques pour étude expérimentale des projets possibles. Ceci veut dire qu'il faut:
 - (i) arriver à comprendre ce qu'accomplira chaque projet possible proposé;
 - (ii) déterminer les variables-clés et celles qu'on peut omettre;
 - (iii) établir le rapport entre les variables-clés;
 - (iv) recueillir les données nécessaires à l'utilisation des modèles dans l'étude expérimentale des solutions proposées, en partant de diverses hypothèses;

* Dans quelques publications relatives au PPB, les expressions analyse des systèmes, analyse coût-bénéfice, analyse coût-efficacité, et analyse coût-utilité sont employés indifféremment l'une pour l'autre, bien que certains auteurs aient tenté d'établir une nuance entre ces diverses expressions. L'analyse des systèmes se rapporte ici à l'ensemble du processus analytique, y compris la clarification des objectifs et la définition des programmes et des travaux. L'analyse des systèmes comprendra, en particulier, l'analyse coût-bénéfice. Les expressions «coût-efficacité» et «analyse coût-utilité» ne seront pas employés.

- e) établir le coût et évaluer les bénéfices de chaque projet possible;
- f) établir des critères qui permettront de décider quel ordre de priorités accorder aux divers projets possibles.

Comme la principale raison du travail analytique en matière de budgétisation des programmes est d'aider le gestionnaire à prendre ses décisions, le rapport entre l'analyste du coût-bénéfice et le gestionnaire n'est pas celui qui existe ordinairement entre l'expert et le client. Le gestionnaire ne devrait pas considérer l'analyste comme un expert qui prodigue des conseils qu'il peut accepter ou rejeter. Comme nous le démontrerons, l'analyste doit consulter le gestionnaire fréquemment, avant et pendant le processus des décisions à prendre, afin de s'assurer que celui-ci tient compte de ses opinions sur plusieurs questions. Faisant abstraction de ses connaissances techniques et de sa perspicacité professionnelle, l'analyste devient pour ainsi-dire une sorte de "prolongement" du gestionnaire en s'acquittant d'une tâche que ce dernier assumerait s'il en avait le temps.

Le gestionnaire doit donc être au courant des principes qui guideront l'analyste, des mesures ordinaires que ce dernier adoptera, ainsi que des sens d'au moins quelques termes courants. Une étude a été faite également de l'exemple simple d'une application classique de l'analyse coût-bénéfice réduite à ses éléments essentiels. Le sujet dont il est question sert à décrire la méthodologie et à donner le sens des termes techniques; il fera voir que même dans les domaines d'application classique, les problèmes d'analyse sont compliqués par des effets de "débordement", c'est-à-dire par les coûts et les bénéfices indirects qui sont dus au fait que le projet analysé ne peut, à cause de ses effets, être isolé du reste du monde.

Il faut admettre que certains projets peuvent très difficilement être exprimés quantitativement, mais on peut soutenir que le processus même de "pratiquer" l'analyse peut être très utile à celui qui doit prendre les décisions. Même si, au début, l'on a raison d'être sceptique quant à la nature précise des conclusions à obtenir, l'analyse partielle qui en résultera, permettra de prendre de meilleures décisions que s'il n'y avait eu aucune analyse.

Les gestionnaires qui possèdent une certaine formation technique seront mieux placés pour remplir le rôle décrit ci-dessus. D'autre part, ils trouveront qu'il ne peut s'agir ici que d'un traitement superficiel d'un sujet qu'ils connaissent déjà. Il existe beaucoup de publications sur le sujet dont la plupart traitent de cas pratiques plutôt que de théorie générale: nous en donnons une bibliographie choisie à la fin de ce manuel. Tous les gestionnaires auraient avantage à prendre connaissance de ces publications mais nous espérons que le présent exposé général permettra à chacun de constater que les techniques de l'analyse coût-bénéfice sont de nature à lui rendre service quand il s'agit de prendre des décisions.

Clarté des objectifs

Nous devons encore insister sur la nécessité de présenter clairement les objectifs car si les objectifs soumis ne sont pas les "bons" l'analyse sera inutile et pourra même induire en erreur. Un nombre étonnant de publications sur l'analyse coût-bénéfice signalent les lacunes de la méthode. La plupart des critiques peuvent se résumer en une seule: l'analyste ou le gestionnaire, ou plus probablement les deux, lorsqu'ils ont entrepris l'analyse, ne se faisaient pas une idée claire des objectifs à atteindre, et le processus analytique n'a pas corrigé ce manque de clarté.

Les applications classiques de l'analyse coût-bénéfice ont été l'évaluation des projets relatifs aux armes de la défense et l'investissement de fonds publics dans des projets qui ont trait aux ressources hydrauliques. C'est ainsi, par exemple, qu'on a fait l'analyse de deux méthodes possibles de mettre à exécution un projet hydro-électrique. On constatera immédiatement que, dans sa forme originale, l'objectif présume déjà que l'énergie proviendra d'une usine hydro-électrique et, bien que ceci soit valable en théorie, il faudrait, dans la réalité comparer la valeur des solutions proposées à la possibilité d'utiliser des carburants fossiles ou l'énergie nucléaire d'une centrale thermique.

Actualisation

En analysant un certain nombre de projets, il est évident que ni les dépenses ni les bénéfices ne surviendront précisément au même moment; il y aura plutôt une DURÉE DES COÛTS et une DURÉE DES BÉNÉFICES qui seront répartis sur quelques années à venir. Un exemple typique pourrait ressembler aux courbes données à la figure 1, et il faut nécessairement ramener à quelque dénominateur commun de comparaison les valeurs qui surviendront à différents moments. Un tel rajustement doit tenir compte du fait que les frais engagés maintenant sont plus lourds que les coûts futurs et, d'autre part, que les bénéfices dont on jouit maintenant ont une plus grande valeur que les bénéfices futurs. Ce rajustement se fait en ramenant toute valeur future des coûts et des avantages à leur VALEUR ACTUALISÉE par un taux quelconque d'actualisation établi en fonction d'un emprunt à longue échéance. Le choix des taux d'intérêt devant être utilisés est étudié plus longuement dans les pages qui suivent.

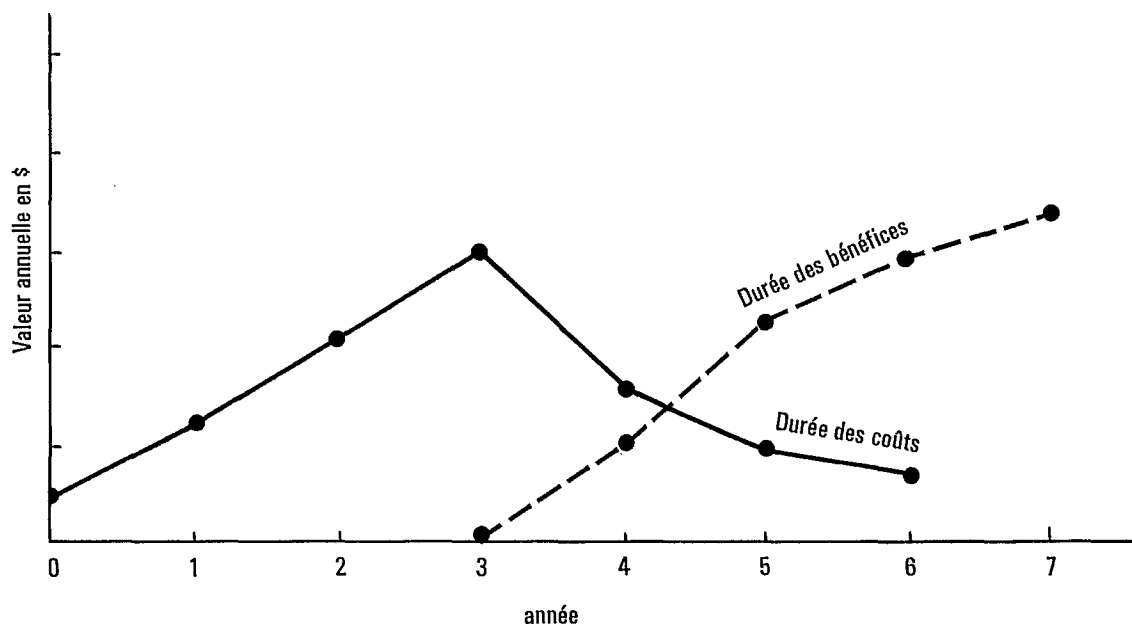


FIGURE 1

Risque et incertitude

Évidemment, il est rare qu'on puisse connaître avec exactitude les bénéfices futurs, qu'il s'agisse de l'augmentation de la fréquentation des parcs nationaux, de l'embauche de stagiaires adultes ou de la demande d'énergie électrique. Cependant, dans la plupart des cas, le gestionnaire peut établir une échelle de valeurs, qui va du plus pessimiste au plus probable et jusqu'au plus optimiste. C'est son évaluation du RISQUE, lequel ne doit pas être confondu avec l'INCERTITUDE qui correspond au cas où l'avenir n'est pas probabilisable.

Si, dans l'analyse, les variables peuvent avoir une échelle de valeurs, il est important d'en connaître l'effet sur la valeur générale de toutes les possibilités. Dans une étude hydro-électrique, supposons qu'il y ait de l'incertitude sur la demande future d'énergie et que l'ordre de priorité des projets change suivant la demande. Si l'un des projets permet une expansion par étapes, il peut être possible de proportionner la dimension aux demandes futures d'énergie, ce qui rendrait le bénéfice net moins SENSIBLE à la demande future qu'un projet qui ne peut être réalisé que sous une seule dimension.

Taux d'actualisation

Dans l'étude de la valeur actualisée, nous avons mentionné la difficulté de choisir un taux d'actualisation approprié. Le taux auquel le gouvernement fédéral peut emprunter n'est pas le seul taux permettant d'actualiser coûts et bénéfices d'un projet gouvernemental. Idéalement, le taux devrait aussi tenir compte des COÛTS DE SUBSTITUTION des fonds, c'est-à-dire du rendement que ceux-ci pourraient donner dans des usages de rechange, et même des rendements les plus avantageux possibles dans le secteur privé. De façon pragmatique, la solution au problème est d'appliquer une série normalisée de taux d'actualisation, en utilisant à la limite inférieure une approximation du taux à long terme auquel le gouvernement peut emprunter et, à la limite supérieure, un taux arbitraire plus élevé. Spécifiquement, on utilisera d'abord les trois taux 5, 10 et 15 p. 100. Si le classement des possibilités paraît stable, c'est-à-dire s'il ne change pas, quand on utilise ces trois taux différents, il est inutile de pousser l'analyse plus loin dans ce sens. Si l'on constate que les changements de classement ou que le projet atteignent le point d'équilibre entre un des deux intervalles, de 5 à 10 p. 100 et de 10 à 15 p. 100, le rapport de l'analyse doit faire mention du taux critique auquel cette situation se produit.

Les bénéfices et la façon de les calculer

La plupart des études de cas d'espèce mentionnées dans les publications ont tendance à une simplification excessive et certains des problèmes les plus importants qui se présentent normalement dans l'analyse coût-bénéfice ne sont qu'effleurés. Ce sont les problèmes relatifs aux coûts et aux bénéfices indirects et le problème qui se présente quand il s'agit de donner une valeur monétaire ou autre aux coûts comme aux bénéfices.

Tout programme ou secteur d'activité qui est mis en oeuvre présentera probablement plus d'un bénéfice ou source de frais qui peuvent être délimités. Un important barrage d'une entreprise hydro-électrique peut apporter l'avantage supplémentaire du contrôle des inondations mais, par contre, il peut causer la perte de terrains agricoles de valeur. À un palier secondaire, le projet peut créer un lac qui servira au ski nautique et à la natation tout en détruisant des marécages où abondent les oiseaux sauvages et des cours d'eau poissonneux.

On peut citer un autre exemple intéressant qui peut servir à illustrer quelques-uns de ces problèmes, et c'est celui de l'éducation permanente. Une façon courante d'aborder ce problème est de comparer les salaires gagnés pendant leur vie par des personnes possédant des niveaux d'éducation différents, de calculer la valeur actualisée de ce bénéfice et de le comparer avec les salaires d'aujourd'hui. Quelques études tiennent compte des changements survenus dans les taux de chômage, des avantages pour les familles et la société, etc. Cependant, il faut comprendre qu'à moins des emplois vacants qui pourront être comblés par les stagiaires, ces derniers resteront sans emploi ou devront prendre la place des autres. Donc, l'estimation des bénéfices se trouve compliquée par les changements qui surviennent dans la situation du chômage, ce qui peut être un objectif valable en soi, et par les nombreuses répercussions que les gains possibles peuvent avoir sur l'économie.

Idéalement, dans une analyse, toutes les sources de coûts et de bénéfices, directs et indirects, sont exprimées en termes monétaires, ce qui permet de comparer des projets dont les résultats finals sont très différents, par exemple, l'énergie produite par un projet hydro-électrique et le transport plus facile qu'offre une nouvelle route.

Quand un résultat final ne peut s'exprimer en termes monétaires, il est souvent possible d'utiliser une autre mesure numérique pour la comparaison des projets possibles. Si l'un des objectifs d'un programme est de sauver des vies, le nombre de vies sauvées est clairement une méthode valide de calculer les avantages. Quand l'objectif d'un programme ou d'un secteur d'activité peut être déterminé assez précisément pour qu'un seul résultat, le sauvetage d'une vie, soit le but principal visé, alors le nombre de ces unités produites par un programme possible est une mesure de l'efficacité de ce programme. Donc, si on doit choisir entre plusieurs projets possibles produisant tous le même résultat, même intangible, pourvu que le produit ou service soit accepté et mesurable, il servira à établir la valeur des projets possibles.

Bien que cette façon d'aborder le problème soit acceptable au sein d'un ministère ou pour certains de ses programmes, tout gestionnaire qui cherche à répartir un budget déterminé entre des programmes concurrentiels à extrants divers peut se trouver en face du problème des IMPONDÉRABLES, c'est-à-dire que l'extrant de chaque programme peut être exposé clairement et être exprimé en termes quantitatifs, alors d'établir une comparaison valable. Par exemple, l'extrant du programme mentionné plus haut représentera le nombre d'années supplémentaires d'études fournies à un groupe particulier de la société.

Dans ces cas-là, on doit s'efforcer de trouver un dénominateur commun pouvant s'appliquer à tous les avantages. Le commun dénominateur le plus utile est la valeur monétaire et, si l'on est ingénieux, on peut rendre cette mesure applicable dans certains cas qui, à première vue, ne semblent pas s'y prêter.

Dans le cas d'un programme d'éducation permanente, il est clair que le rendement est l'amélioration des aptitudes des élèves. L'objectif est économique et l'avantage le plus souhaitable est l'évolution du produit national attribuable aux plus grandes aptitudes de la main-d'oeuvre formée. Ceci ne peut se mesurer directement. La méthode de calcul choisie est la différence entre les salaires prévus et répartis sur la vie entière de l'élève dans le métier qu'il exerçait avant son cours, et ceux du travail pour lequel il a été formé. Ceci est un exemple de calcul par substitution ou par PROCURATION.

Modèles

Dans toute analyse coût-bénéfice, on trouve un modèle mathématique implicite ou explicite. Dans ce contexte, un modèle est une règle ou un ensemble de règles qui établissent les rapports entre les variables et qui permettent d'estimer les avantages et les coûts que présente un projet possible. Dans l'exemple simple du projet hydro-électrique, où il n'y a qu'un seul avantage à considérer, à savoir les unités d'énergie produites, le nombre d'unités prévu serait estimé d'après les calculs des ingénieurs et on arriverait au montant du profit en se servant du prix auquel on compte vendre les unités d'énergie. De même, les coûts seraient obtenus par les méthodes d'estimation normales dans le domaine du génie. Ces méthodes fournies par le génie sont aussi des modèles, naturellement.

Il arrive qu'il n'existe aucune technique d'estimation normale dans le cas d'un grand nombre de problèmes et l'analyste sera alors obligé d'établir un ensemble de règles pour le problème à l'étude; ces règles pourraient être présentées sous forme d'équations mathématiques. Une formulation mathématique complète du problème fondée sur des rapports théoriques reconnus serait idéale. En pratique, le modèle est une représentation partielle de la réalité qui reproduit assez bien les résultats du projet proposé dans des conditions et des hypothèses diverses. Pour ce faire, le modèle doit inclure les variables-clés qui affectent le rendement d'un système proposé en ce qui a trait aux

avantages produits et aux frais encourus, et il devra exprimer exactement les rapports qui existent entre ces variables. Quelquefois, il est préférable de présenter le modèle sous forme de simulation en utilisant un ordinateur et, présentement, on se sert beaucoup de ces simulations. Une université canadienne en utilise une pour étudier ses propres problèmes administratifs ayant trait aux besoins d'espace, aux inscriptions aux cours, aux travaux du personnel, etc. On se sert beaucoup de la simulation pour obtenir les meilleurs mélanges dans les opérations journalières du raffinage du pétrole, et elle a fourni une base pour le programme de soutien des prix dans l'industrie de l'uranium.

Le grand avantage d'un modèle calculé à l'ordinateur est qu'il permet à l'analyste de faire plusieurs essais et plusieurs analyses de sensibilité afin d'étudier le classement de plusieurs projets possibles, d'après un grand nombre d'hypothèses. Quand les principes qui régissent la détermination des coûts et des avantages ne peuvent s'exprimer sous forme mathématique, soit par l'analyse ou par la simulation, le modèle pourra consister en un ensemble de règles qui exprimeront en mots et en chiffres la relation qui existe entre les variables selon la meilleure compréhension de ces relations.

Nécessité des données

Comme il appert d'après plusieurs questions soulevées dans cette section, la qualité de l'analyse dépendra beaucoup de la qualité des données qui servent à l'analyse. Quand un modèle sert à un essai de sensibilité, il faut substituer les valeurs réelles aux variables. Si le modèle a une bonne structure, il indiquera immédiatement tous les renseignements nécessaires qui, cependant, ne sont pas toujours disponibles sous une forme précise. Il faut alors soit attendre que les données soient disponibles selon des méthodes statistiques bien conçues soit substituer temporairement des estimations fondées sur les données incomplètes afin d'obtenir des résultats préliminaires.

Quand on procède à une analyse afin de décider entre des alternatives qui se font concurrence, on opte de préférence pour le second choix. Pour celui qui prend les décisions, il suffit souvent d'avoir des estimations sur l'échelle prévue des avantages et des coûts, à moins que les possibilités à l'étude soient soumises à une concurrence très serrée. Ceci ne veut pas dire que les techniques d'estimation statistique non soignées soient acceptables, mais seulement que, si le temps presse, la responsabilité de l'analyste consiste à faire le mieux possible dans le temps alloué et à prévenir la direction des incertitudes que comportent ses estimations. C'est à la direction de décider si l'on doit consacrer plus de temps et plus d'argent à l'amélioration des estimations. L'analyste peut aider, dans ce domaine, en utilisant son modèle avec une échelle de variables suffisamment étendue pour permettre de déterminer les variables qui causent de grandes fluctuations dans le rendement du système et celles qui n'affectent à peu près pas le rendement. Ainsi, tout effort supplémentaire sera concentré sur l'amélioration des connaissances se rapportant aux variables plus importantes.

Une fois prise la décision relative au programme qui doit être adopté, la question de déterminer les coûts prend une autre forme. Les estimations requises doivent alors être précises puisqu'elles appuieront les demandes de fonds dans les demandes relatives à la Prévision des programmes. À ce stade, les coûts surestimés amèneront des diversions de fonds provenant d'autres secteurs d'activité qui auraient pu être poursuivis avec avantage, tandis qu'à un stage ultérieur, les coûts sous-estimés exigeront des diversions de fonds provenant d'autres secteurs d'activité ou des réductions regrettables dans l'échelle choisie au début.

Critères de décision sur le bénéfice-coût

La décision de choisir un projet possible plutôt qu'un autre est faite selon un ou plusieurs critères. Dans les situations plus simples où tous les coûts et tous les avantages peuvent s'exprimer sous la même forme qui, en général, est une unité monétaire, le programme choisi sera celui qui produit le bénéfice net le plus considérable (le bénéfice net égale la valeur de la courbe des bénéfices moins la valeur actualisée de la courbe des coûts), ou la proportion la plus élevée de rentabilité. Quand les coûts peuvent être exprimés en dollars et les avantages en termes non monétaires seulement on arrive à une décision en fixant le plafond budgétaire et en choisissant le projet qui offre le plus d'avantages. Inversement, on peut fixer un niveau minimum de bénéfice acceptable, et le programme le moins onéreux sera choisi. Dans un programme sur les Mesures d'urgence destiné à la conservation de la vie, le nombre probable de vies à sauver représente la mesure la plus appropriée pour calculer les avantages et, dans ce contexte, il n'est pas nécessaire de chercher à leur attribuer une valeur monétaire.

On ne doit pas appliquer mécaniquement le critère de la proportion de rentabilité ou du profit net le plus élevé. Comme on peut le démontrer à partir d'un projet de barrage hydro-électrique, par exemple, tout programme qui peut être exécuté à des échelles différentes peut présenter plus d'une proportion de rentabilité et plus d'une valeur pour les bénéfices nets. Donc, le choix entre plusieurs projets ne peut être dissocié des questions de niveau minimum d'avantages considéré comme acceptable, non plus que de la totalité des coûts nécessaires.

Autres critères de décision

Un programme peut satisfaire à l'objectif et présenter la proportion la plus élevée de bénéfices nets par rapport au coût, et être rejeté. La décision est souvent soumise à d'autres contraintes. Par exemple, le choix peut être sujet à l'examen de l'effet qu'il aura sur la balance des paiements, sur l'avancement de l'industrie canadienne, sur la répercussion dans les régions moins développées et sur la restriction que le secteur d'activité devra être exploité par un personnel déjà en place au sein du ministère. Si le choix éventuel de celui qui prend les décisions est conditionné par des situations et des restrictions de ce genre, de même que par les avantages et les coûts déterminés par l'analyse, celui qui prend les décisions doit en informer l'analyste dès le début afin que ce dernier puisse lui fournir des renseignements sur ces points. Celui qui prend les décisions doit tenter de rendre la situation claire quant à la valeur relative de ces critères additionnels, les uns par rapport aux autres et aussi par rapport au critère principal qui est la proportion de rentabilité ou de bénéfices nets.

Il peut exister des critères primordiaux dont le plus commun est le plafond fixé sur la totalité des fonds disponibles pour un projet. Sachant qu'il y a un critère primordial, l'analyste peut, dès le début et avant de procéder à une analyse détaillée, éliminer les alternatives qui ne satisfont pas à ce critère.

Monographies techniques

Comme nous l'avons dit au commencement, le but de cette étude est de présenter une appréciation de l'analyse coût-bénéfice qui soit à la portée des gestionnaires. Par conséquent, on n'a tenté de la rendre ni rigide, ni parfaite. Nous nous proposons de corriger cette lacune en publiant une série de monographies techniques destinées au personnel technique des ministères qui s'occupe de l'analyse des programmes.

ANNEXE A

CLASSIFICATION DES FONCTIONS

La classification comporte trois niveaux: fonctions, sous-fonctions et programme fonctionnel indiqués ci-après par des lignes plus en retrait les unes des autres.

SERVICES GÉNÉRAUX DU GOUVERNEMENT

LÉGISLATION ET ADMINISTRATION

- Service législatif
- Service exécutif
- Perception des impôts et des droits
- Région de la capitale nationale
- Législation et administration: autres services.

PROTECTION DES PERSONNES ET DES BIENS

Justice

- Administration, y compris administration des Cours de justice qui relèvent de l'autorité du gouvernement fédéral
- Traitements et pensions (JUS)

Services correctionnels

- Bureau du Solliciteur Général¹
- Services correctionnels (CORR) (qui relèvent de l'autorité du gouvernement fédéral)
- Commission Nationale des Libérations Conditionnelles (Serv. Corr.)

Protection policière

- Gendarmerie Royale du Canada²

Services aux consommateurs

- Administration (CC – CCA)
- Consommation (CC – CCA)
- Aliments et drogues (SNBS)

Protection des personnes et des biens: autres services

- Enquête sur les coalitions (Loi relative aux enquêtes sur les coalitions)
- Département des assurances
- Surveillance des paris aux hippodromes (AGR).

AFFAIRES EXTÉRIEURES

RELATIONS EXTÉRIEURES

- Relations diplomatiques
- Contributions aux organismes internationaux

AIDE AUX PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

- Affaires extérieures: autres services

¹ Le Solliciteur Général a l'autorité d'un Ministre associé de la Justice.

² L'unique force policière qui relève du gouvernement fédéral; les autres, soit les forces provinciales et municipales de la police, relèvent des provinces et des cités et villes.

DÉFENSE

TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS

- Transports aériens
- Transports maritimes
- Transports ferroviaires
- Transports routiers
- Services postaux
- Télécommunications
- Transports et communications: autres

EXPANSION ÉCONOMIQUE

INDUSTRIES PRIMAIRES

- AGRICULTURE
- PÊCHERIES
- FORÊTS
- MINES
- RESSOURCES HYDRAULIQUES
- ÉNERGIE
- AUTRES INDUSTRIES PRIMAIRES

INDUSTRIES SECONDAIRES

INDUSTRIES DES SERVICES

- TOURISME
- INDUSTRIES DES SERVICES: AUTRES

COMMERCE EXTÉRIEUR

POPULATION ACTIVE

- CONDITIONS DE TRAVAIL
- FORMATION
- IMMIGRATION
- POPULATION ACTIVE: AUTRE

RECHERCHES GÉNÉRALES

- RECHERCHES EN SCIENCES SOCIALES
- RECHERCHES EN SCIENCES PHYSIQUES
- RECHERCHES GÉNÉRALES: AUTRES

EXPANSION RÉGIONALE

AUTRES MESURES D'EXPANSION ÉCONOMIQUE

SANTÉ ET BIEN-ÊTRE

SANTÉ

- SANTÉ PUBLIQUE
- SOINS MÉDICAUX
- SOINS HOSPITALIERS
- SANTÉ: AUTRES MESURES

SOUTIEN DU REVENU

VERSEMENTS AUX PERSONNES ÂGÉES
VERSEMENTS AUX FAMILLES
VERSEMENTS AUX CHÔMEURS

ASSISTANCE SOCIALE

RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA
ASSISTANCE AUX HANDICAPÉS
ASSISTANCE SOCIALE: AUTRES MESURES

PRESTATIONS AUX ANCIENS COMBATTANTS

INDIENS ET ESQUIMAUX

HABITATION ET URBANISME

SANTÉ ET BIEN-ÊTRE: AUTRES MESURES

ASSISTANCE À L'ÉDUCATION

ENSEIGNEMENT POST-SECONDAIRE
ASSISTANCE À L'ÉDUCATION: AUTRES MESURES

CULTURE ET LOISIRS

ARCHIVES, GALERIES, MUSÉES, BIBLIOTHÈQUES ET THÉÂTRES
PARCS, LIEUX HISTORIQUES ET AUTRES LIEUX DE RÉCRÉATION
CINÉMA, RADIO ET TÉLÉVISION
CULTURE ET LOISIRS: AUTRES MESURES

PAIEMENTS DE TRANSFERT FISCAL

SUBVENTIONS STATUTAIRES AUX GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX
PAIEMENTS DE PÉRÉQUATION DU REVENU
AUTRES PAIEMENTS DE TRANSFERT FISCAL

DETTE PUBLIQUE

FRAIS GÉNÉRAUX D'ORDRE INTERNE

SERVICES DE SOUTIEN DU GOUVERNEMENT
CONTRIBUTION AUX RÉGIMES DE PENSION ET D'ASSURANCE MÉDICALE DES
EMPLOYÉS
CRÉDIT POUR ÉVENTUALITÉS
AUTRES DÉPENSES NON ATTRIBUÉES

SVEN IVAR IVARSSON

PROGRAM BUDGETING IN SWEDEN – EXPERIMENTS, EXPERIENCES AND EFFECTS¹

The methods for management of enterprises and organizations with the help of administrative tools have been developing with dynamic force during the last few decades. These methods have also been used within the public sector. In the technical field we have got EDP and approaches from the theoretical side have given various kinds of systems for planning, management and control of public activities in order to be able to fulfil the goals and objectives more effectively.

In broad outlines I will present here the economic-administrative system which has been developed in the Swedish government administration during the sixties. This is done under the common denominator "program budgeting".

The purpose of program budgeting is, to put it briefly, to improve decision making in public administration in order to achieve increased effectiveness, i.e. a higher degree of goal fulfilment in the public sector. The Swedish variant of the program budgeting system is not limited to planning and budgeting, but it includes the whole system for planning, management and control used by the government administration, including the accounting system with its feed back of information up to the last checking point in the form of effectiveness audit.

The Swedish system for economic-administrative management is now under practical testing within a considerable part of the government administration.

Has program budgeting in fact led to the desired effects? I shall attempt to present some views on this matter on the basis of the Swedish experience. I should like to state right away, however, that even although Sweden is, as far as I know, internationally speaking fairly well advanced when it comes to putting program budgeting into practice, it is as yet too early a stage to draw definite conclusions. Extensive experiments and tests are in progress but as yet the system has not been applied so completely or extensively in any field or at any agency that it has been provided full working scope in order to show its capacity. I must, therefore, limit myself to pointing out and discussing a selection of the consequences which appear to arise in the form of changes in the manner of working of State agencies and in their attitudes to economic matters. The decisive question is whether it can be said that the work which has to date been devoted to program budgeting appears to provide a solid basis for development in the right direction towards better government administration, or whether it is a path leading into wilderness.

A brief account of development work in Sweden

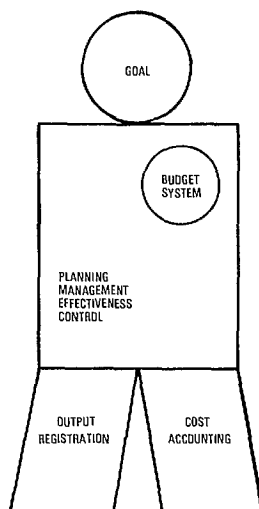
The commencement of program budgeting in Sweden may be dated to 1963. The Government then commissioned the Swedish Administration Development Agency together with the Audit Bureau to establish a joint committee to investigate the possibilities of using within Swedish government administration modern tools with respect to budgeting and cost accounting, which were in general use in private enterprise and which had also been tried out in government administration in the United States under the name of program budgeting. At that time, the early sixties, United States was leaving the performance budgeting and the Hoover Report type of program budgeting and entering into the defense system, the PPBS. We studied them both, picked a little from each and of course had to adapt the mixture to the specific conditions in our country, of main importance in this connexion being the constitutionally very independent standing of the state agencies.

The committee performed an extensive study which was presented in a report in 1967². The report contained a detailed discussion of the principles of program budgeting and the possibilities of utilizing it as a basis for decisions and for evaluation of the effectiveness of the public administration.

The committee also presented a detailed proposal for an administrative management system at agency level. This contained a description of the forms for planning, budgeting and control of the activities. It was proposed that cost accounting should be introduced which would reveal the costs for different branches of the agency's activities. Reports were also to be made of output – i.e. the performances in the form of goods and services provided by the agencies. The reports were to contain both the volume of output and its costs. In doing so, a basis would be provided

¹ Stockholm, Riksrevisionsverket, 1960.

² Programbudgetering, Swedish Official Government Reports, SOU 1967 numbers 11-13.

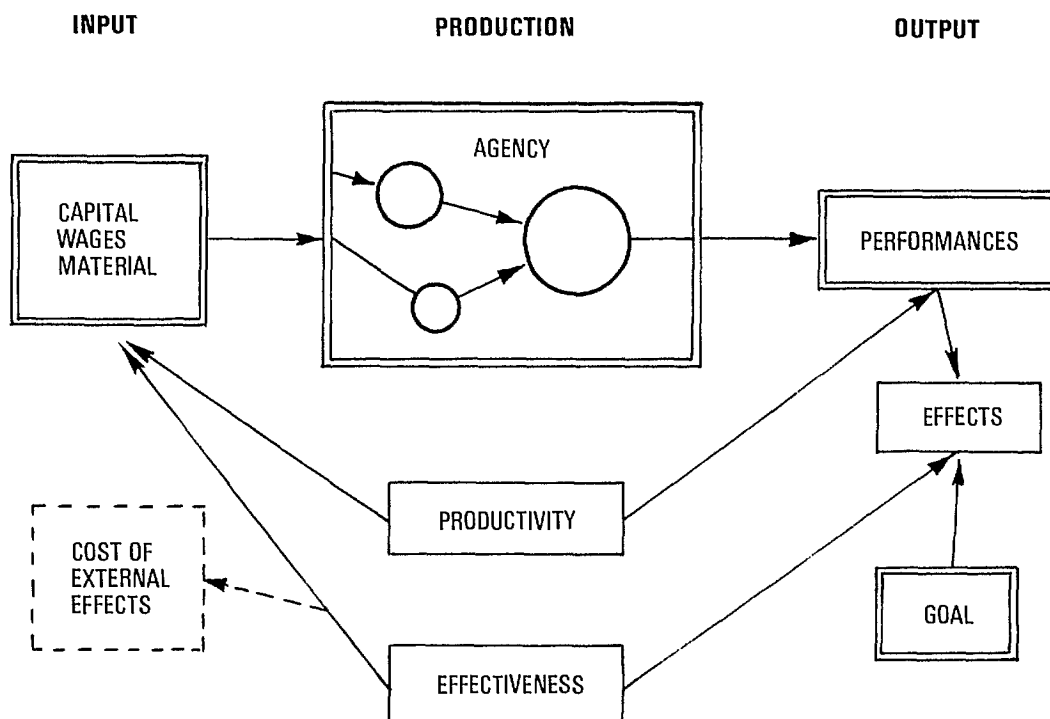


VITAL ELEMENTS OF PROGRAM BUDGETING IN AN AGENCY

for the measurement of productivity and changes in productivity over time. The effectiveness of the agencies, their goal fulfilment, was also to be assessed.

A central feature is to obtain measurements of output and the assessment of effects and goal fulfilment. In view of the fact that there is no uniform international terminology in this field, I should perhaps mention that the Swedish program budgeting uses the following expressions:

- *Productivity* is a measure of the relationship between the volume of output and its costs.
- High productivity is not, of course, the same as a good result. The output is merely an intermediate step towards some effect or result. The aims of the activity — its social value — must also be taken into account. The relationship between the effects and costs is called *effectiveness*.



MODEL FOR EVALUATION OF GOVERNMENT ACTIVITIES

Briefly, to sum up the concept of program budgeting as defined in the report of the Swedish committee: Program budgeting aims at improving effectiveness by means of creating a system of management which increases the requirements of economic thinking and economic responsibility at all levels. This means primarily that the goals should be specified in programs for each agency. In order to attain these goals, the Government provides goal-directed appropriations for the different programs. The basis for the budgeting will consist of quantifications of the tasks to be carried out by the agencies and the costs arising thereby. The agencies are provided with considerable freedom within the pre-determined framework to choose those means, in the form of different factors of production, which produce the best results.

A basic feature of the concept of program budgeting is that alternative programs for the different sections of activities should be continuously under review. This holds true both for the planning within each agency and for the choices made by the Government within different fields of social activities. In this manner, it is not only marginal changes in expenditure but the activity as a whole, which should be the object of regular assessment. The budget system should stimulate the agencies to develop and report on different alternative strategies in order to attain the goals.

Some information must be inserted here about the Swedish public administration structure. Our government departments are very small organizational units dealing mainly with policies and planning and with the execution of parliamentary decisions such as the allocation of resources to the government agencies. The government is divided into a dozen different departments. Each of these departments has within its sphere of interest several agencies who are responsible for putting the decisions into effect. Constitutionally these agencies occupy a very independent position as far as the management is concerned. They do not form a part of the departmental organization. If compared to private enterprise it might be said that our government agencies resemble independent corporations belonging to the same group of associated companies. In many cases it could be said that an agency in fact corresponds to a "program" (for example the National Nature Conservancy which has the objective to restrain pollution and the destruction of our environment).

Program alternatives should be presented at Government level in politically relevant terms in order that program budgeting may become an instrument which simplifies the political and economic decisions made by the Government. At agency level, program budgeting becomes a planning and control instrument in order to carry out the duties assigned to it by the Government in a better and more rational manner.

Summing up it might be said that the original study accumulated a number of different techniques aimed at improving effectiveness in public administration, and systemized these techniques into a planning and management system of which the budget is the central feature. This package has been labelled program budgeting in order to characterize the system as a whole.

The Government also appointed a special committee to prepare program budgeting within the defense sector. The two committees maintained close contacts so that the basic philosophy and principles are on the whole the same. Here I shall only discuss developments within the civil sector, which at least from the beginning was one step ahead.

The program budget report was sent to about fifty different agencies who were given the opportunity of expressing their views. These agencies were almost without exception positively inclined to the basic framework provided by the study and agreed on the whole to its proposals. There was thus a pervasive attitude on the part of the agencies that it would be of value for the management of the public administration to introduce program budgeting.

From different levels

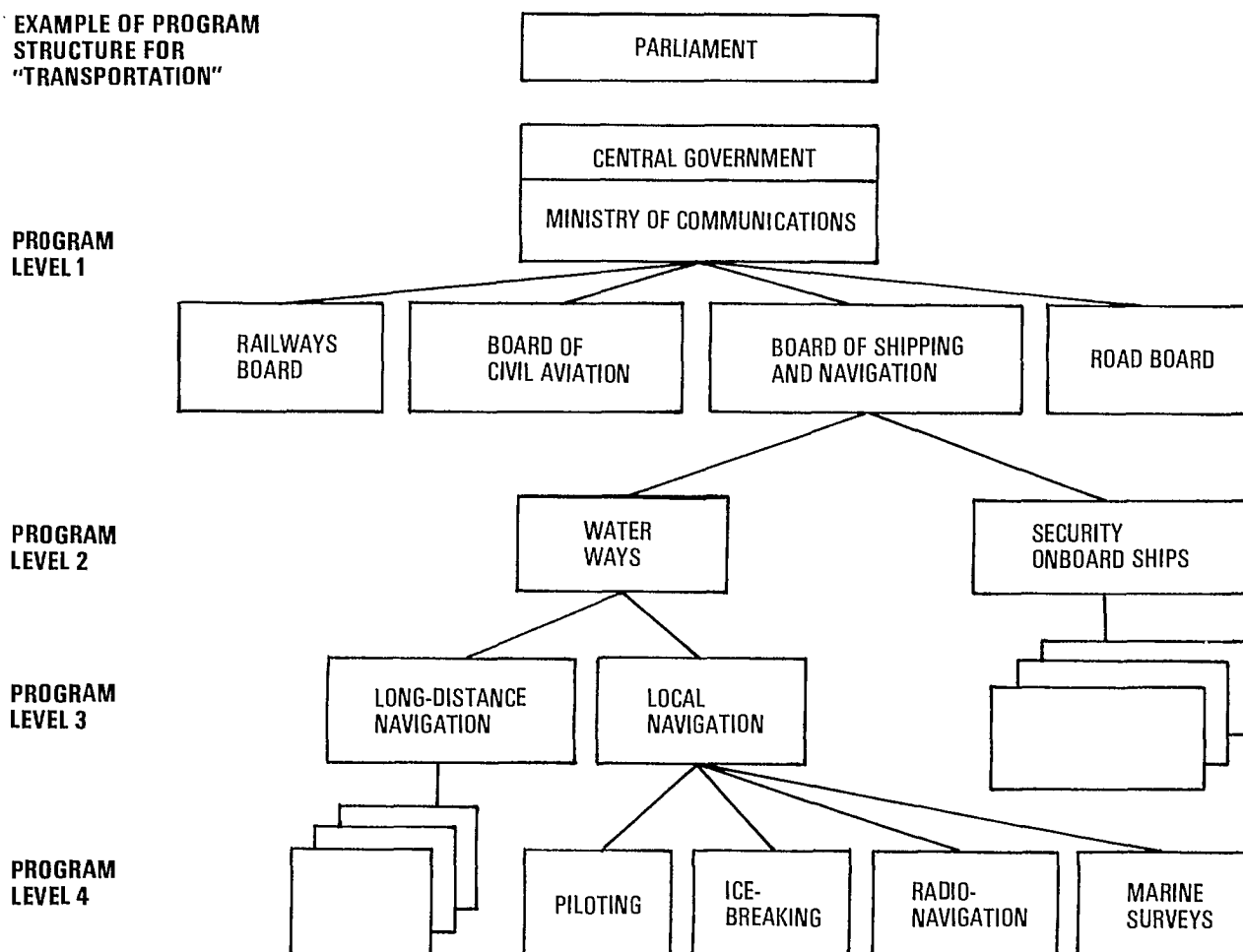
At an early stage, we studied program budgeting in the United States, both within the federal administration, such as Defense, and within a number of municipal administrations. The American scientific literature is extensive and it has in essence provided the basis for our work. We attempted also to determine if there were any American mistakes which we could learn from.

We considered that we found an example of such a mistake within the defence sector where a sophisticated and highly developed system had been worked out at top management level but where it was apparent that it had not been possible to bring this system down to earth. There was a gap between the theoretical system model at top level and the practical work down in the grass roots of the defense organization. We have attempted to avoid gaps of this nature by initially developing the system from below, from the base of the pyramid in the administrative hierarchy.

This was achieved by our committee already at an early stage commencing practical pilot studies at a number of government agencies, including the Administration of Shipping and Navigation, the Patent Office, the Institute of Microbiology and the Correctional Administration. These pilot studies were carried out at the same time as the theoretical work on the report.

We thus began by developing methods for the planning and budgeting of the agency activities and of their reports of output and costs at the lowest level. From these humble origins the system has then been developed upwards to the level of the Government departments.

**EXAMPLE OF PROGRAM
STRUCTURE FOR
"TRANSPORTATION"**



This method has, in my opinion, resulted in considerable advantages. Economic responsibility should be spread far down in every organization. Therefore it is of greatest importance that the system fits the needs on these levels – it must be their system, their instrument, not a control system that is pressed upon them from above.

This method provides good opportunities for adjusting the system step by step to the practical requirements of each individual agency. At the same time, economic thinking and understanding of the value of the system is developed on a broad front. In this way, expectations are created with respect to those civil servants who are prepared to take initiative and who feel their freedom of action restricted in the current system. This may subsequently create a demand for the new techniques.

Thus our experience is that a program budgeting system must be well founded at the lowest levels of every organization and that it must rest on a simple and practical system of collecting data concerning output (products) and costs. Before putting the roof on the house the foundations must have been constructed. The reason why I emphasize this so strongly is the fact that this introduction to program budgeting from the bottom deviates from the practice in other countries. On the other hand it is, however, obvious that already from the start there must be a complete design. In practice a simultaneous development from both sides is needed, on agency as well as on government level.

Continued pilot studies

After the Government had obtained a positive reaction to the proposals presented, it was decided early in 1968 that pilot studies using program budgeting would be extended. They now comprise 23 agencies representing every department in the Government. These studies were conducted under the supervision of the finance department.

Considerable experimental activities are also being conducted within the defense sector, both at a number of regiments and at Army Staff Headquarters.

Within each pilot agency there is a working group whose task is to develop a program budgeting system for the agency. Furthermore, within each government department there is a control group whose function is to maintain close contact with the working groups and to influence on matters concerning agency aims, program formulation etc, and to be responsible for the work progressing according to plans.

After these groups were appointed — together they comprise a couple of hundred people — intensive work was instigated within the public sector in order to formulate goals for the activities and to delineate suitable programs for them. There were often heated discussions about ends and means. Vital questions were asked about the aims and organization of activities. Difficulties in establishing agreement between suitable programs and the current organization gave rise, of course, to discussions about the need for organizational change.

It has been said that one of the advantages of program budgeting is that already the preparatory discussions prior to introducing the system pinpoint questions as to what the agency should really be doing and the organization which is suitable for the attainment of these aims. It gives rise to valuable decisions on matters of principle and a more precise formulation of goals. If this is not done because some of these decisions are unpleasant, the program budgeting work will come to a halt while awaiting other measures being taken, for example an organizational study. Examples of this are by no means unseen.

Already this first step with the program structure resulted in a "grading" or class division of agencies from the point of view of the program budget. The nature of activities provides, of course, widely varying opportunities for the application and utilization of the system. Satisfactory results appeared to be obtained, for instance, at the Administration of Shipping and Navigation, The Patent Office, The Police Administration and in Land Surveying, whereas for instance The Swedish International Development Agency and The Labour Market Administration with their complicated goals presented considerable difficulties. One factor of decisive importance is, of course, the capacity of economically trained staff at disposal in the agencies.

Re-organization of the accounting system

A certain degree of uniformity of the construction of accounts is necessary in order to introduce program budgeting on a large scale.

In order to satisfy the uniformity requirement, a system for classification of accounts has been developed which is intended to be generally applicable. It consists of a systematic account of income and expenditure, assets and liabilities, together with revenue and costs assigned to different cost centers and products.

This basic accounting system will be applied by the majority of agencies. The details must, of course, be adapted to the specific requirements of each agency. The system is right from the start constructed with a view to EDP.

Furthermore an entirely new organization of the accounting within the public administration will now be introduced successively. It is expected to be completed by 1972.

By this — which in itself is a considerable administrative gain — a base has been provided for a technically well developed, reliable and informative accounting system — a necessary requirement for program budgeting.

This reorganization means that the agencies will be placed in about thirty accounting groups. There will be an accounting center in each of these groups. This will be a common service office which will perform the majority of all bookkeeping, accounting and cash transactions for the agencies included in the group. The agencies will thus get rid of the handling of most cash and accounting matters, which is expected to involve a considerable rationalization.

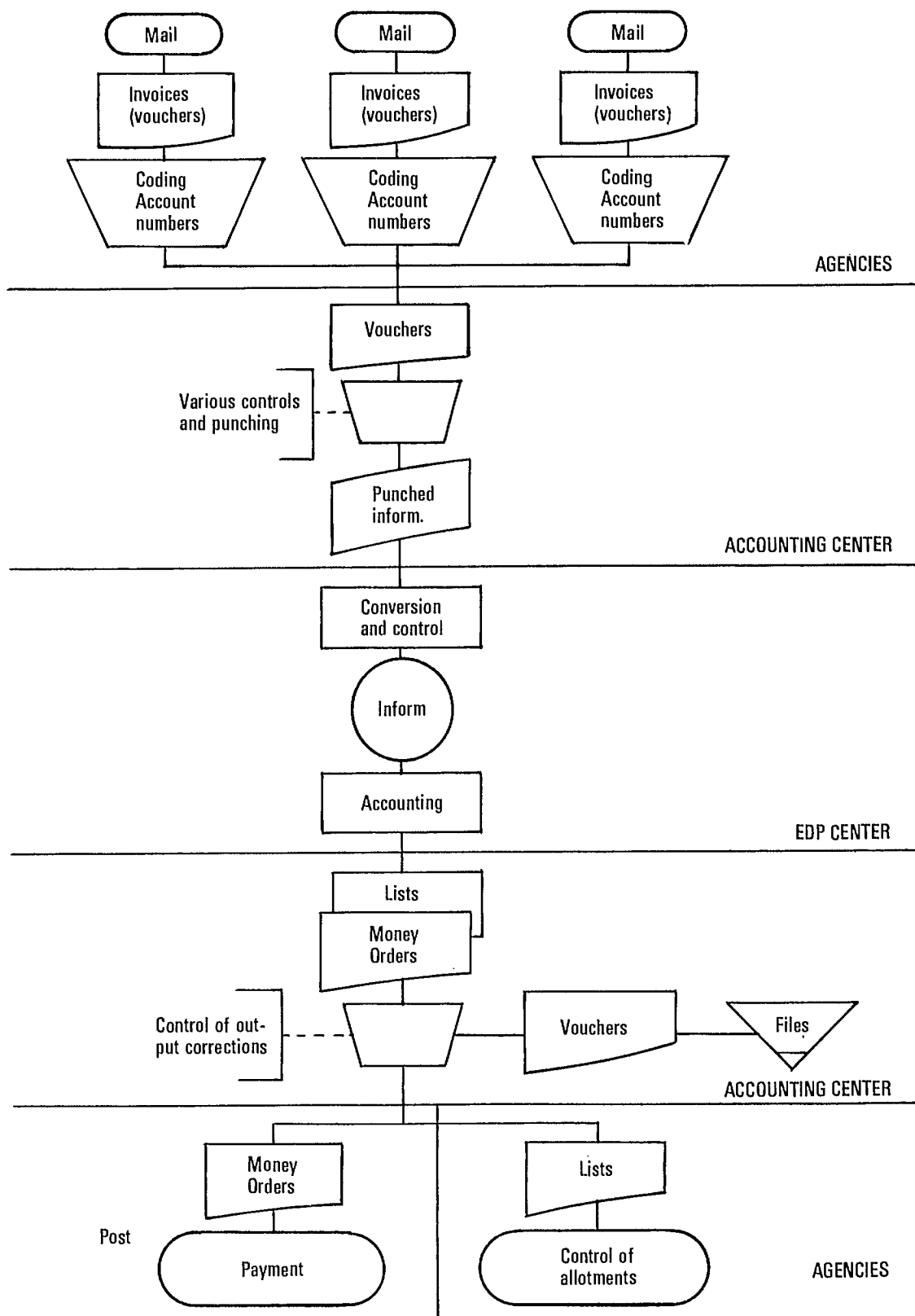
A centralized accounting system of this type gives rise to large scale activities which makes it economically possible to introduce EDP. This in turn opens a door towards increasing the amount of information which can be obtained from the accounts for a reasonable cost. The data system also gives increased reliability.

I shall not deal with the technical matters relating to accounting. I shall only mention that vouchers are authorized and classified at the agency and sent to the accounting center with payment orders. No bookkeeping takes place at the agency. The center handles the material for data processing, it is in charge of punching, accounting, payment and reporting. The agencies obtain from the accounting center all the specific types of reports they require, including yearly financial statements.

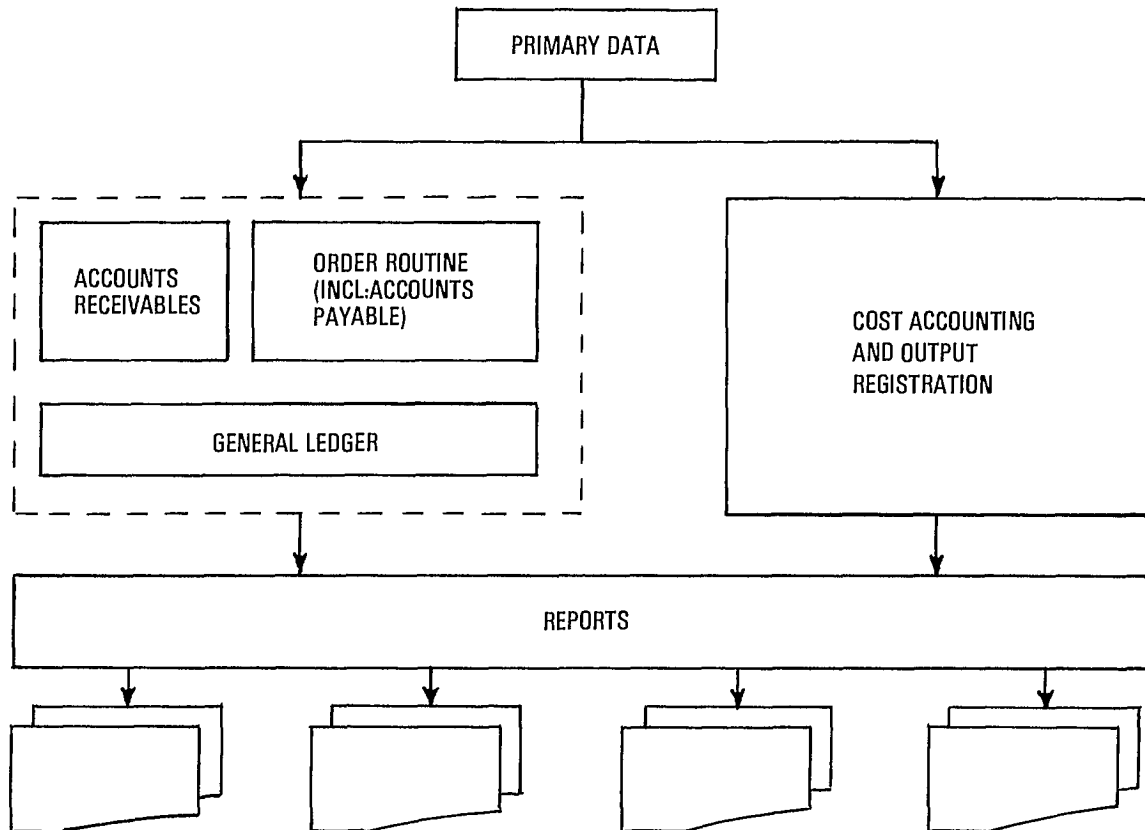
Coding for the bookkeeping is performed simultaneously for cash transactions and cost accounting. Payments to and from the agency are registered in the ledger routine, as are assets and liabilities, advances, and the effects of transactions upon the appropriation ledger. Special routines check the sums allotted and the balance remaining for each appropriation at any given time. Invoicing, the personal and supply ledgers are also included in the system. By means of the cost accounting routine, the costs of the agency are allocated to the various units in the organization and to the goals for which they have been made. The system provides reports with respect to cost

allocations, and periodic analyses or analyses on request. Special attention has been devoted to the problem of extracting the required amounts of information at different management levels.

GOVERNMENT AGENCY EDP SYSTEM



BASIC ELEMENTS OF THE EDP SYSTEM



Training

The Audit Bureau has been given the task of training the staff of the pilot agencies in the art of program budgeting and in the new accounting system. A large number of courses have been conducted during the last two years in order to attain this goal. A total of about 6000 people have been given training or at least in second hand received some form of direct oral information.

Training is, needless to say, an extensive and extremely important matter both in order to get the system functioning and in order to instill on a larger scale the agency staff with the new ideas.

Effects on the planning and work of the agencies

How is the work of an agency affected when a system of program budgeting is introduced?

Firstly, there are consequences for planning. The economic control of the activities of the agencies takes place at present by means of allocations which are as a rule expressed in terms of types of expenditure such as wages, materials, etc. Program budgeting, on the other hand, requires that the allocations be goal-directed.

This means in the first place that when the agency works out its yearly allocation requests attention should no longer be focused on matters such as marginal changes in personnel composition. Attention should instead be directed towards the end products to be provided by the agency. This has the consequence that planning must be carried out within a new frame of reference. It will also be considerably demanding, in that drafts will have to be made of various possible alternatives. This increase in planning undoubtedly involves more work than previously.

This also means that every unit within an agency will be responsible for its own program budget, i.e. a concrete plan of activities for each unit with a budget for its performances and costs. This has not, as a rule, been performed previously, the normal procedure having been to carry out activities within a general frame of reference without specified output goals. The report system will now provide the units with the opportunity of following up the outcome of activities each month and to compare this with the budget. This will in many cases mean that the staff must have some form of time registration and that this time and the costs arising are assigned to different performances.

The ultimate consequence of the goal direction of activities is that far down in the organization the individual employee will only devote his time to duties which are required in order to attain agency goals. The rest should in principle be discontinued. Low efficiency and unprofitable activities will be revealed and discontinued earlier than would otherwise have been the case. This suggests that the effects of such redundancy should be closely followed at an early stage from the point of view of personnel planning so that measures may be taken in good time with respect to the reallocation of staff.

A new element is introduced into the life of the agencies through the internal budgeting system and through the short-term following up of outcomes. Opportunities are provided for measuring output. It would be surprising if this did not have some effects, in the first hand on productivity and cost consciousness of the staff at all levels.

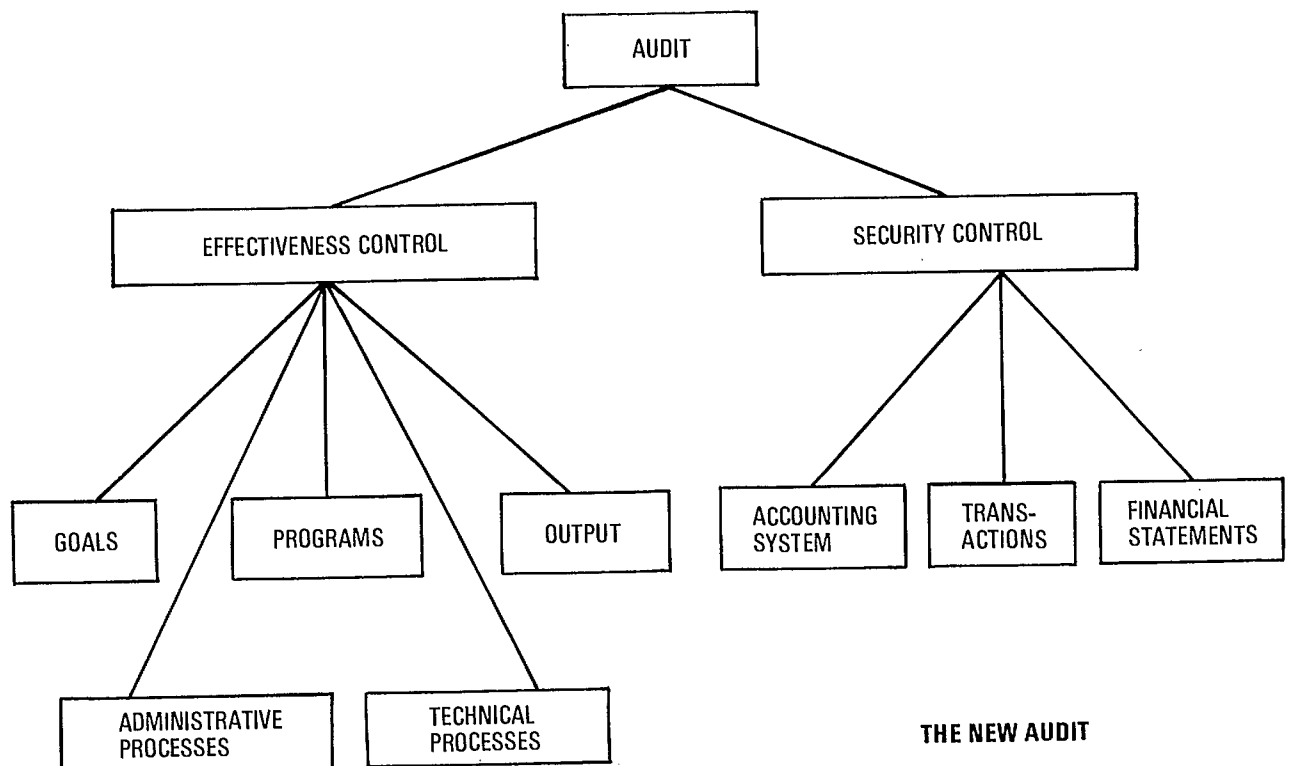
What are then the risks of negative effects? It is possible that too much attention will be devoted to the planning of measureable performances, even in situations where these do not properly express genuine aims of the agency. A suboptimization will arise if the budget system stimulates the wrong sort of performances. On the other hand, it should be remembered that so many people are so anxious to stress this difficulty that there is little likelihood of this risk being ignored at the planning stage. It should also be compared with what is clearly one of the basic weaknesses in the present system, namely that an activity is conducted where no attempt whatsoever is made to determine the end products aimed at.

In my opinion perhaps the most important effect to be expected after the introduction of program budgeting is that the heads of agencies and also heads of units at lower levels will have a completely different grasp of the activities of which they are in charge and vastly increased opportunities for planning and controlling them. Management instruments of this type have long been regarded as indispensable within the private sector and they would appear to be equally important within the public one.

Effects on auditing

The introduction of program budgeting radically changes the opportunities for conducting effectiveness control even from the outside. It is ideas of this nature which lie behind the complete reconstruction of the State auditing activities which is at present being carried out in Sweden.

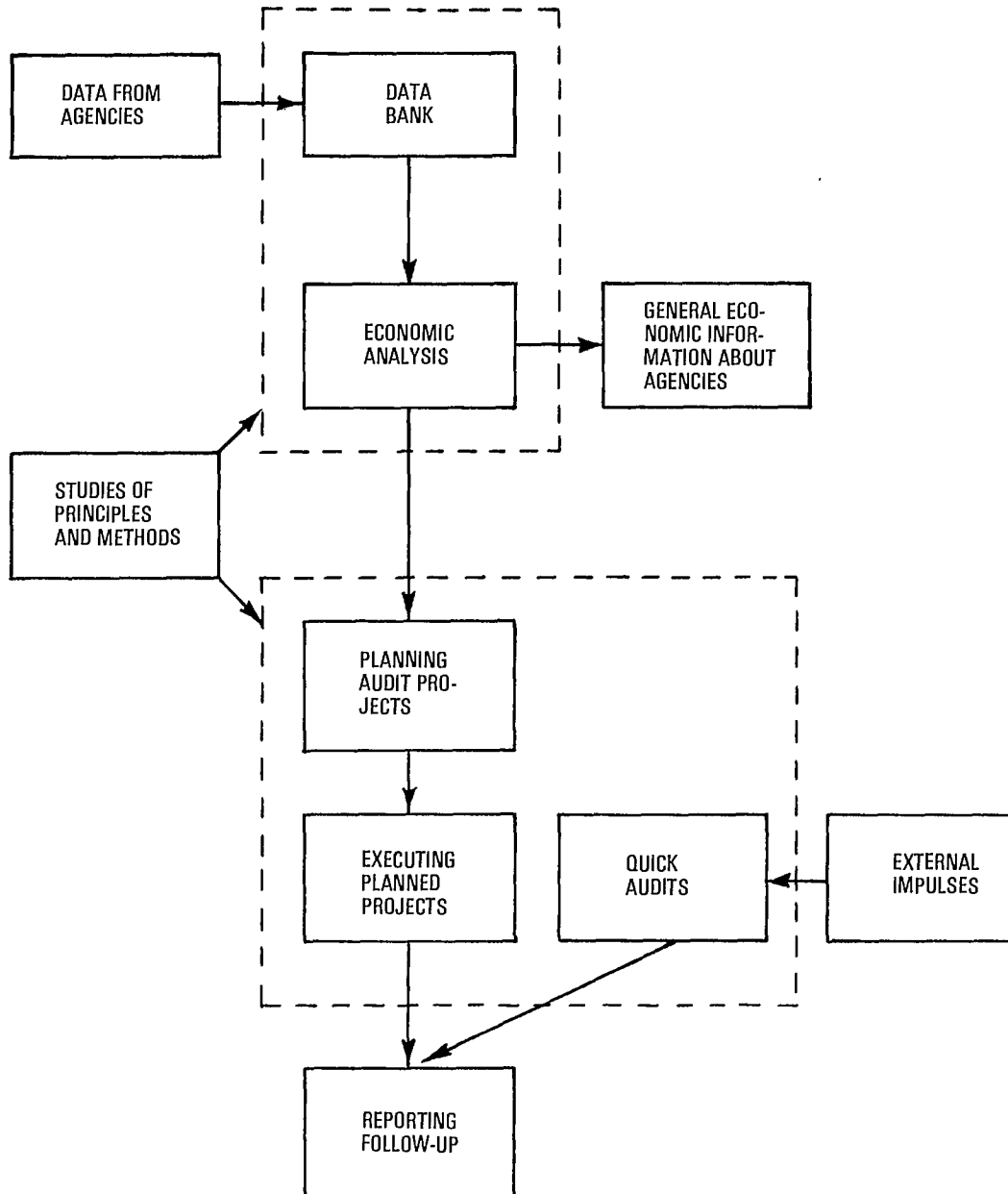
The reform is designed in the following way.



We distinguish between a security audit, i.e. the traditional checking of books and accounts for purposes of security, and an effectiveness audit, the latter being a management audit, a checking that the activities of agencies conform to aims from the economic point of view and that they attain these aims at the lowest possible cost.

The security audit has now changed character through the introduction of the EDP accounting system where there are various built-in checks for audit purposes. The whole of this security audit is currently being decentralized to the local agency level. Here it is going to be carried out by internal audit units which are being instituted. The central accounting agency, i.e. the National Audit Bureau, will in future only supervise this internal audit. Its main function, however, will be a continuous review of the essential economic aspects of all state activities, a control of the productivity and effectiveness of agencies.

APPROACHES TO EFFECTIVENESS CONTROL

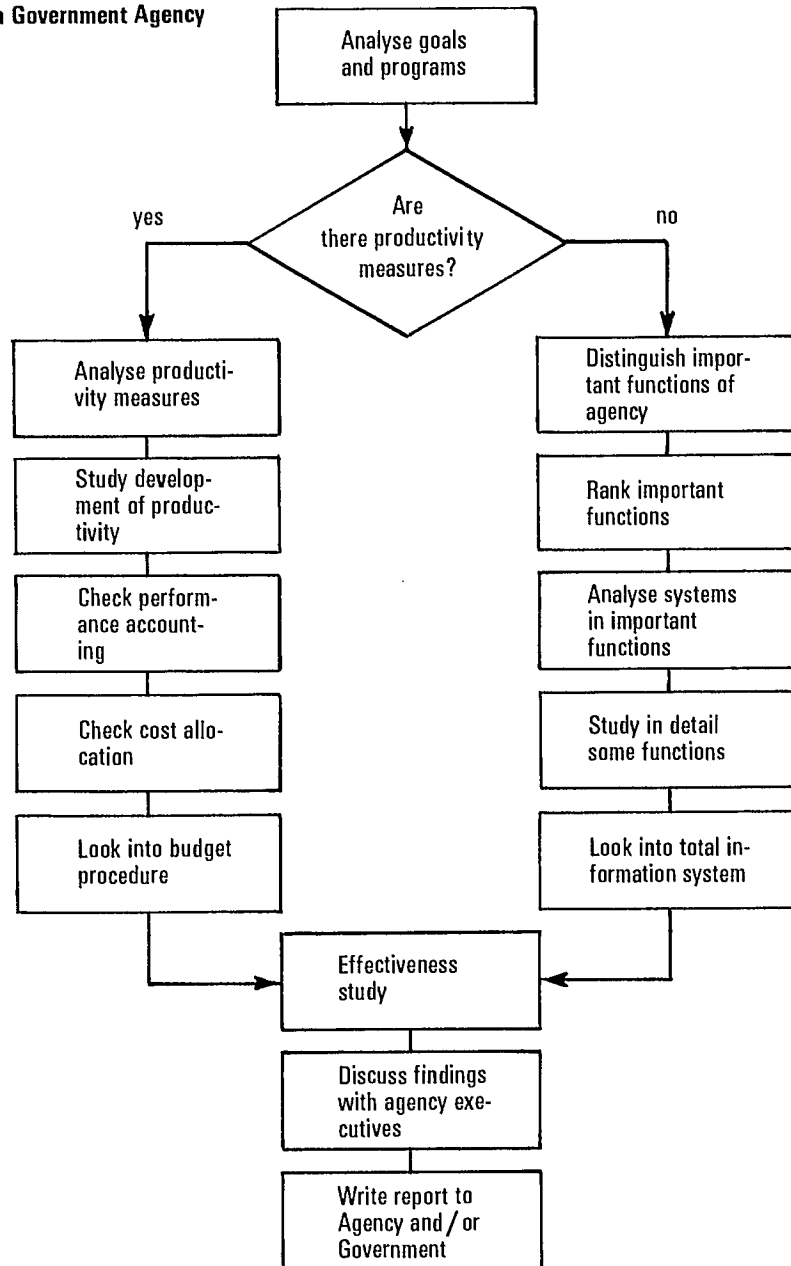


Formerly, the primary aim of the audit was that of formal control and comments arising — the new audit is aimed at economic analysis. Its function is to give rise to ideas and proposals for measures to increase effectiveness on the basis of assessment and evaluation of results. In this sense the audit can be looked upon as a link in the program budgeting process.

The work is carried out in the form of continuous collection of data with respect to the production and economy of the agencies and analyses thereof. Graphs are constructed of cost development, productivity etc. On the

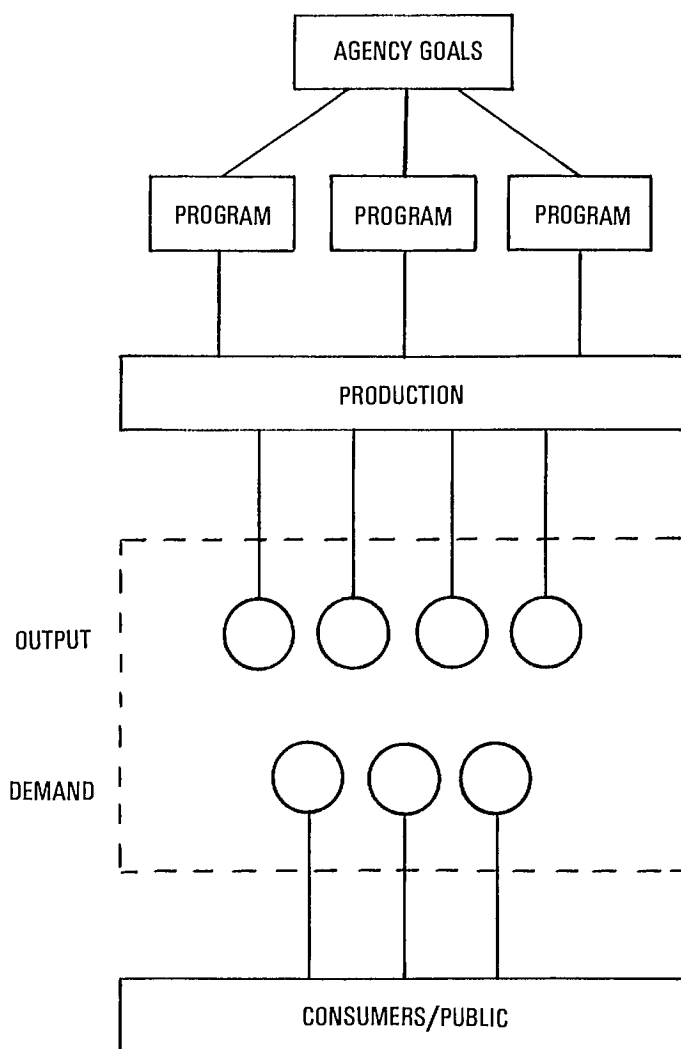
basis of indications obtained from this material, audit projects requiring more penetrating treatment gradually evolve. They may concern questions as to goals and programs, profitability of some workshop, comparison of productivity between similar units, or an investigation of the agency's whole system of management and control.

**Example of Flow chart for
EFFECTIVENESS AUDIT
of a Government Agency**



A basic principle behind the governmental production is that it has to supply the public with some products and services that are intended to fill various needs and demands. Figure 10 illustrates this market of public services.

Up to now we have spoken about the effectiveness control of this market by auditing a specific agency, looked upon as a producer of services, i.e. as a production apparatus. As a rule one single agency is the main responsible producer of satisfying some specified demand. Sometimes, however, several agencies are involved in this process. It may not be enough to audit the agencies separately. Every one of them may show good production figures and a high effectiveness in those products and services that are produced. Nevertheless, the consumers' needs and demands in this sector of the public administration may at the same time be quite poorly satisfied. Another audit approach is therefore motivated. This means: the auditor has to start from the consumer's side. An auditing



EFFECTIVENESS CONTROL OF THE MARKET OF PUBLIC SERVICES

project of this kind may be just small tests like checking what actions are taken to help a man, who is hurt in a traffic accident and in urgent need of medical care. Or the project can be enlarged to test all the public facilities that are provided for example to a family father, who has lost his job and needs a new one. Some questions to ask in such a case may be: What kind of service is given by the Labour Agency? How is it done? What paper work has the man to go through? Are the services given coordinated with for example the Social Welfare Agency's assistance that may be necessary in the mean time? Here, I have to draw your attention to the fact that the auditor must not play the role of the advocator of some political groups in the society. He must not interfere with the government's decision to allocate various amounts of budgetary resources to different purposes. He has just to observe how the actual supply of services may cover the goals and the demand as it is actualized for various groups of consumers or specific situations in the consumers' life. In doing so he may be of value for the government by providing the political decision makers with information about the real life situation, as looked upon with the consumers' eyes, and not only from the producers' point of view.

This type of audit concerning the effectiveness of the market is not in force at present, I have merely mentioned it as a conceivable possibility, in order to suggest development tendencies which may arise in the future. The justification is, of course, that it undoubtedly contains much of the basic essentials of the effectiveness audit, the purpose of which is to arrive at the significance and consumer utility of activities in the public sector.

Effects at Government and Departmental level

Program budgeting has resulted in a number of technical consequences with respect to budget work in governmental departments and to the appropriation system in the State budget. Some types of costs which were not

previously treated in an economically satisfactory manner, such as the pension costs for civil servants, will now be properly calculated and accounted for. Furthermore, the agencies will be made to pay the full costs for premises used, even for buildings owned by the State.

The formal construction of the State budget is influenced by the program budgeting in a number of ways, this being especially the case with respect to the treatment of investments and capital costs.

The Government has appointed a special committee in order to prepare a reform of the State budget regarding among other things the demands of program budgeting on the design of the budget.

Everyone agrees that the bases for decision obtained at present by the Government from the agencies are unsatisfactory. The aim of program budgeting is to provide a better basis grounded on computations of output. It will result in a greater degree of goal directedness.

Allocations will therefore more regularly be made in lump sums for specific purposes and programs, and not in the form of sums for specified types of expenditure.

The philosophy on which this is based is, of course, that a greater effect can be attained if responsibility is delegated. The Government should restrict itself to determining goals and the total framework of resources but delegate to the agencies performing the responsibility of their duties in the best possible way. There are, however, two circumstances which involve a certain risk that these ideas about delegation will not be applied in practice.

One of these is that, during the introductory stage, there will be a time-lag before the agencies have developed a system for registration of output as a basis for control and measurement. At departmental level, where the staff is as yet by no means well acquainted with the new methods, there may be a tendency to attempt to both control activities by means of programs and at the same time continue to control agency activities in detail by means of regulating the allocation of resources in the old manner. Since these control methods are inadequate, it should be no great loss to relinquish them, but tradition dies hard. The risk of double control measures of this type should be noted. The agencies have now as a rule a positive attitude towards program budgeting because they regard it as providing an opportunity for acting efficiently and independently. This attitude may, however, easily change to a negative one if the agencies instead are subject to what they regard as a closer control of details than was previously the case. The period of introduction is, therefore, a sensitive one, and it is this stage at which we at present find ourselves. I think that it is important to stress that program budgeting attempts to ensure that governmental control will not be aimed at the executive work of the agencies but instead at total planning and, of course, subsequent control of outcomes.

The other consideration is the risk that program budgeting despite its directly opposite intentions may be utilized for purposes of centralization. So much new information is being obtained about the activities of agencies that this can without doubt be used to attain a firmer degree of central control. On the other hand, this risk is scarcely one which is specific to program budgeting and may in fact arise in the course of any improvement of information systems. The low level of efficiency which has been observed in the East States is manifestly connected with too absolute a faith in centralization, involving direct control from central levels far down in the organizational structure. Careful observations should therefore be made in order to ensure that program budgeting develops in the desired manner towards control of goals not only in theory but also in practice.

Effects on organization

It is obvious that program budgeting will result in a number of considerable long term changes in the organization of the public administration. There is an initial tendency to adjust the programs to the already existing organization. This is, of course, undesirable and developments will without doubt lead to adjustments so that it will instead be the goal-directed programs which determine the organization. As it has been the case in private enterprise, this will then result in a movement towards a product directed organization.

Even at governmental level, the program structure may be expected to influence the organization and the tasks of the departments. In the defense sector all endeavours are coordinated towards a common defense program, and a similar tendency toward coordinating programs at the highest level may be expected within other sectors. A coordinated health program would, for instance, result in a balanced evaluation of the various measures which are taken at present within various departments with respect to medical care, hygiene, industrial safety, environment preservation, etc. Corresponding perspectives are opened for a coordinated transport program, a teaching program, etc.

I think, however, it would be wise to progress with some caution. It is true that data technology is lightning fast — but the introduction of new administrative systems is a slow process. It involves almost all employees and after all it is human beings who are running the systems. I repeat once again how important I consider it to be for a simple system to be developed first at agency level in order to collect basic data about output and costs. It is only after the rough edges have been smoothed off after a number of years and the system begins to function smoothly

that it is feasible to think about more advanced methods such as linear programming and operational analysis for the optimization of utility for society as a whole. The time is not yet ripe for large scale games of this nature, at least not in our country and not as a part of general management systems.

Effects for the general public

Over and above the fact that the public has an obvious interest in the efficient running of the administration, program budgeting involves a considerable increase in the opportunities for gaining insight into the economics of the public administration. This is an essential advance when viewed from the democratic perspective. What it amounts to is the possibility of exerting a certain amount of taxpayers, control over the cost of public services.

Summary

Among the effects which the current pilot studies with program budgeting in Swedish government agencies appear to have given rise to, I should like especially to stress the following which I regard as essential, namely:

- that debate is submitted concerning the goals and duties of agencies as a consequence of the necessity of deciding on the determination of programs
- that the agencies are forced to carefully specify their tasks in a concrete plan of activities
- that the agencies produce an internal budget and check its outcome
- that the output of the agencies is specified in budget terms and accounted for
- that cost accounting is introduced thus producing an insight which has hitherto on the whole been lacking with respect to the costs of different fields of activities
- that economic responsibility at different levels is specified via the budget system
- that attempts to measure productivity and effectiveness in the public administration have at last begun to give results
- that the accounting system is concentrated to central units with considerable rationalization gains
- that a completely new auditing system has been introduced, the effectiveness audit
- that the Government successively obtains a better basis for decisions concerning agency activities
- that the general public obtains a better insight into the workings of the public administration

The system I have described here — the Swedish Economic-Administrative system — has been developed hand in hand with the introduction of EDP. The data processing has in fact been a necessary prerequisite for the system. I have also underlined the importance we have attached to developing the system in connection with practical experiments in the field. It is easy to sit at one's desk and build a perfect system in theory. However, it is difficult to get the bureaucracy moving. Program budgeting implies a completely new economic thinking and it deviates radically from old administrative patterns of behaviour. However, a system cannot live its own life; its future depends on the people who are set to handle it. That is why it is so important to implement the new ideas carefully, and to anchor it in a simple and realistic information system.

Areas covered by pilot studies on program budgeting

MINISTRY

Ministry of Justice

Ministry of Foreign Affairs

Ministry of Health and Social Affairs

AGENCY

Office of the Chief Public Prosecutor,
Police Board,
Correctional Administration

Swedish International Development Authority (SIDA)

Board of Industrial Safety,
Microbiological Institute.

Ministry of Communications	Road Administration, Board of Shipping and Navigation.
Ministry of Finance	Central Bureau of Statistics, Administration Development Agency, Audit Bureau, National Board of Building.
Ministry of Education	Office of the Chancellor of the Universities.
Ministry of Agriculture	Agricultural College, National Land Survey Board, Geographical Survey Office
Ministry of Commerce	National Patent and Registration Office, National Board of Economic Defense.
Ministry of Home Affairs	Labour Market Administration.
Ministry of Industry	Geological Survey of Sweden, Institute for Materials Testing, Swedish Ship-building Experimental Tank, Board for Technical Development.

**L'ANALYSE DES COÛTS DE LA CRIMINALITÉ ET SON
APPLICATION DANS DEUX SECTEURS PARTICULIERS**

**(Domaine de la répression
et domaine de la criminalité proprement dite)**

**ANALYSIS OF THE COST OF CRIME
AND ITS APPLICATION IN TWO SPECIAL SECTORS**

(Repression and Crime Itself)

L'équipe du Centre International de Criminologie Comparée de l'Université de Montréal a essayé, au cours de l'année 1969-1970, de promouvoir des études empiriques concernant l'évaluation du coût-efficacité dans le secteur de la justice criminelle.

D'une part, il s'agissait là d'analyser le rendement de certains services de la répression, telle la police, et, d'autre part, d'examiner les résultats ou les conséquences de l'application des législations ayant trait aux crimes où la victime est consentante, telle la prostitution.

Dans les pages qui suivent, on trouvera deux études relatives à ces recherches.

In 1969-70, the research staff of the International Centre for Comparative Criminology of the University of Montreal tried to promote empirical studies on the evaluation of cost/efficiency in the sector of criminal justice.

On the one hand, it concerned itself with analyzing the output of certain sectors of repression, the police for example; and on the other hand, it examined the effects and consequences of applying legislation concerning crimes where the victim is willing, prostitution for example.

Two studies related to these research undertakings follow.

RECHERCHE SUR LES BUDGETS-TEMPS DES PATROUILLES DE POLICE DE LA VILLE DE MONTRÉAL

LA POLICE DE MONTRÉAL

La police de la ville de Montréal se composait, en 1969, de 3,701 policiers répartis dans les divers services.

1. Division des services

Ces services peuvent être classés selon plusieurs principes. On peut, par exemple, établir deux groupes: l'un formé par le personnel "en civil", l'autre composé par le personnel "en uniforme".

On peut également faire la répartition: Gendarmerie, Sûreté, Postes de police; mais ces deux systèmes poseraient force problèmes quant à l'étude du coût du crime.

Dans cette optique, l'organigramme (page 000) représentant les divers services de la police de Montréal, nous permet d'établir une division tripartite de ces services qui, bien que les relations entre ces trois groupes soient évidentes, nous permet de planifier notre étude du coût de la répression policière.

1°. Nous rangerons dans le *premier groupe* tous les services n'ayant aucune fonction *directe* dans la répression de la criminalité. Nous y trouverons, par exemple, les services administratifs, la planification, l'économat, la comptabilité, etc. .; en résumé, tous les services qui, d'une manière ou d'une autre, contribuent au bon fonctionnement de la police mais n'ont pas, *positivement*, d'action anti-criminelle.

2°. Le *second groupe* sera constitué des services dont l'activité est *essentiellement* la lutte contre le crime, y compris sa prévention. Il s'agit de l'escouade de la moralité, celle des vols à main armée, etc. . .

3°. Dans le *troisième groupe*, enfin, nous réunirons les services "à tout faire", c'est-à-dire les postes de police.

Au niveau du coût du crime, les deux premiers groupes ne posent aucun problème. On peut, à priori, considérer le coût total des services à activités essentiellement anti-criminelles, comme partie du coût de la répression policière.

Quant aux services administratifs, en tenant compte du fait qu'ils sont destinés à assurer le bon fonctionnement des autres services de la police, leur coût sera intégré au coût total dans le même rapport que le pourcentage des activités anti-criminelles de ces autres services.

Il n'en est cependant pas de même du troisième groupe, celui des services à "activités mixtes". Il faut, avant tout, séparer les activités anti-criminelles des autres activités de ces services policiers.

C'est pour cette raison que notre attention s'est exclusivement portée, dans cette, étude sur les postes de police, qui représentent le groupe "à tout faire".

2. Les postes de police

La ville de Montréal est divisée en 16 districts policiers qui correspondent aux 16 postes de police de la ville.

Chacun de ces postes est placé sous la responsabilité d'un inspecteur, qui le dirige et qui est secondé par un ou plusieurs capitaines, lieutenants et sergents.

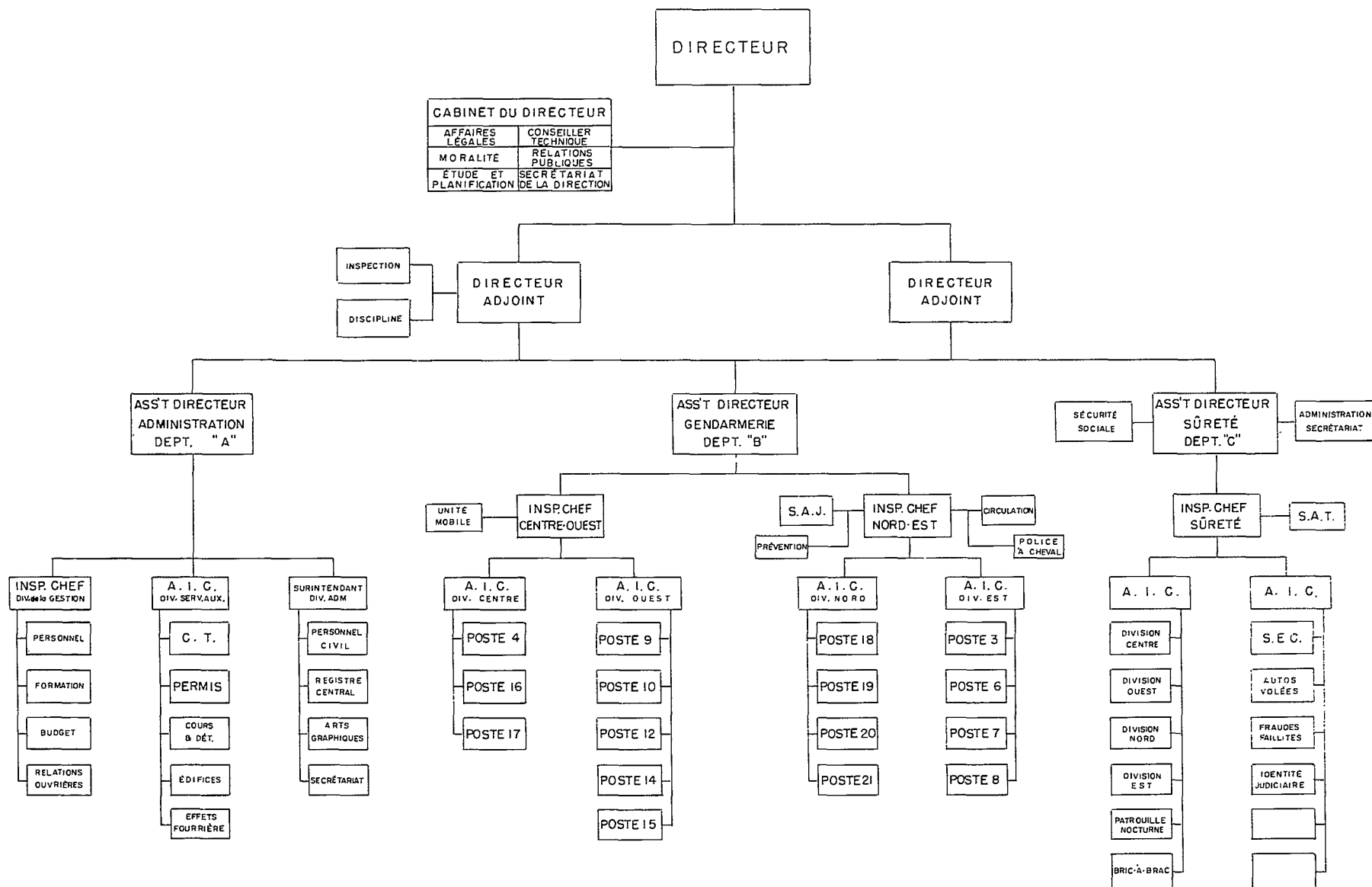
De même que dans les postes de secours on soigne les petites blessures et l'on dirige sur l'hôpital les cas graves, de même, les postes de police sont chargés de s'occuper des cas bénins (billets de circulation, infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité, troubles entre voisins, etc. .) et de transmettre aux services compétents les cas les plus graves après avoir pris les premières mesures (ainsi, se rendant sur les lieux d'un meurtre, les policiers préviendront le service compétent et ne s'occuperont, sauf cas de flagrant délit, que de veiller, par exemple, à ce que rien ne soit dérangé).

1°. Les fonctions essentielles des postes de police consistent à assurer les services d'ambulance, le transport des détenus, les constats d'accidents, et le quadrillage de la ville par les patrouilles de police.

2°. Pour ce faire, chaque poste est divisé en secteur de patrouille, selon le nombre de voitures de patrouille.

Cependant, ces voitures ne sont pas les seules à sillonner les secteurs de patrouille. Il est fréquent que les policiers qui se trouvent à bord des ambulances ou des voitures de constats d'accidents, se rendent sur les lieux d'un délit, ou même effectuent une simple surveillance de magasins, ou de banques, ou encore veillent au maintien de l'ordre public.

De même, il arrive que les policiers de patrouilles se rendent au chevet d'une personne malade ou aient à faire le constat d'un accident d'automobile.



Aussi, le budget consacré aux postes de police ne nous enseigne-t-il rien et nous devons tout d'abord étudier l'emploi du temps de ces policiers.

MÉTHODOLOGIE

Schématiquement, notre plan de travail peut être divisé en trois temps:

- 1°. Établir le budget-temps des policiers dans les voitures de patrouilles et étudier le pourcentage de temps consacré à la lutte contre le crime.
- 2°. Faire le relevé annuel des revenus globaux des policiers constituant l'échantillon.
- 3°. Calculer, à partir des données obtenues aux premier et deuxième stades, le coût de la lutte policière contre le crime

1. L'échantillon

Notre premier souci fut de déterminer l'échantillon de notre étude. Le problème étant d'effectuer le budget-temps des policiers en patrouilles dans les postes de police, force nous a été de choisir un échantillon bi-dimensionnel, à savoir: dans l'espace et dans le temps.

1/ Dans l'espace

La ville de Montréal est divisée en 16 districts de police et il était avant tout nécessaire de connaître le ou les postes les plus représentatifs. Pour ce faire, nous nous sommes basés sur l'étude de MM. Rico et Tardif* qui ont pris pour critère, dans le choix de leur échantillon, l'indice du crime et le taux d'encadrement.

Ce sont donc ces deux mêmes critères que nous avons retenus en accordant la priorité à l'indice du crime puisqu'aussi bien nous étudions le coût du crime. Le fait de retenir un ou plusieurs critères dans le choix de notre échantillon rejette, à priori, la possibilité de l'échantillon au hasard.

Il eût été évidemment possible, en fonction de ces critères, de prendre les trois extrémités d'une courbe normale, à savoir:

- Un poste à indice du crime et à un taux d'encadrement élevés.
- Un poste à indice du crime et à un taux d'encadrement moyens.
- Un poste à indice du crime et à un taux d'encadrement faibles.

Mais, toujours en fonction de la courbe de Laplace-Gauss, nous avons cru préférable de prendre les extrêmes.

Ainsi, notre choix s'est porté sur quatre postes: les deux extrêmes, et les deux postes qui précèdent immédiatement ces extrêmes.

Si l'on donne au poste dont l'indice du crime et le taux d'encadrement sont les plus élevés, la valeur A, et à celui dont l'indice du crime et le taux d'encadrement sont les plus faibles la valeur B, les postes intermédiaires auraient donc la valeur $A - \epsilon$ et $B - \epsilon$.

Le fait d'avoir accordé la priorité au critère de l'indice du crime permet de prendre pour échantillon les postes 10 et 21 pour les valeurs respectives de A et B et les postes 4 et 12 pour $A - \epsilon$ et $B - \epsilon$.

Quant au taux d'encadrement, notre principe reste valable pour A' et B' ainsi que pour $A' - \epsilon$; mais pas pour $B' - \epsilon$ qui devrait être représenté, non pas par le poste 12, mais par le poste 19.

Cependant, en prenant malgré tout le poste 12, nous n'avons qu'une erreur de 0,59 pour le taux d'encadrement alors que le choix du poste 19 entraînerait une erreur de 15,16 pour l'indice du crime.

Nous maintiendrons donc le poste 12, l'erreur étant près de 27 fois moins grande.

Le tableau de la page 000 donne le détail des éléments de notre échantillon en les comparant avec ceux de la population totale.

On s'aperçoit ainsi que l'échantillon représente entre 22,12 p. 100 et 24,39 p. 100 de la population totale. En fait, cette variation, si petite soit-elle, est encore réduite au niveau des ensembles et des éléments les plus importants de la population, à savoir: le nombre total d'habitants (22,28 p. 100) et le nombre de policiers (24,39 p. 100); la variation est donc ramenée, sur l'ensemble, de 2,27 p. 100 à 2,11 p. 100.

Le parc automobile de l'échantillon représente, quant à lui, 21,17% du parc automobile total.

Ainsi, nous pensons que notre échantillon peut être considéré comme représentatif de l'ensemble des postes de police de la ville de Montréal, puisqu'il représente entre 1/5 et 1/4 de la population.

*J. Rico et G. Tardif: "Enquête d'opinion publique sur la police au Québec" — *Commission d'enquête sur l'administration de la justice en matière criminelle et pénale au Québec* — 1968.

TABLEAU DES ÉLÉMENTS REPRÉSENTATIFS DE L'ÉCHANTILLON

	POSTE 4	POSTE 10	POSTE 12	POSTE 21	TOTAL DE L'ÉCHAN- TILLON	TOTAL DE LA VILLE DE MONTRÉAL	p. 100 de de repré- sentativité
Habitants de + 7 ans	58 161	36 665	61 238	94 091	250 155	1 097 829	22 78
Hommes	33 920	16 573	36 960	54 108	141 561	630 581	22 44
Femmes	31 906	21 535	36 666	55 235	145 342	656 975	22 12
Nombre total d'habitants	65 826	38 108	73 626	109 343	286 903	1 287 556	22 28
Nombre de Policiers	416	246	133	108	903	3 701	24 39
Parc Automobile	19	10	8	10	47	222	21 17
@ Taux d'encadrement	6,31	6,45	1,80	0,98	3,14	2,87	
@ Indice du crime	72,67	123,22	19,53	3,52	41,06	33,32	

@ Taux d'encadrement: Nombre de Policiers par 1000 habitants.

Indice du crime: Nombre des crimes du FBI par 1000 habitants de + de 7 ans.

Source: Bureau d'Études et de Planification de la Police de Montréal.

2/ Dans le temps

La période d'étude a été fixée à une semaine d'activité des quatre postes de l'échantillon. Cette semaine, prise au hasard, court du dimanche 14 septembre au samedi 20 septembre 1969.

Il n'est pas question de parler de la représentativité de cette semaine en se basant sur les données dont nous disposons.

Rien, en effet, ne nous permet d'en évaluer la validité. L'on pourrait cependant étudier la variation de la criminalité; malheureusement nous ne disposons des données complètes que de l'année 1969.

Le nombre total d'infractions connues de la police, en 1969, est de 89.823, dont 7.531 pour le seul mois de septembre (soit 8,38 p. 100).

Mais rien ne nous permet de savoir si ces nombres varient selon le nombre réel d'infractions commises ou si leur variation est due à une activité plus ou moins intense de la police.

Pour cela, il faudrait pouvoir soumettre à l'étude les statistiques policières des dernières années afin d'en étudier les variations cycliques.

Nous nous bornerons donc à dire que, au stade actuel de cette recherche, les chiffres que nous donnons sont justes pour la semaine du 14 au 20 septembre 1969, et sont peut-être également valables (sous réserve de confirmation et de réajustement), pour toute l'année.

2. Le système de relevé*

Pour établir le budget-temps de notre échantillon, il nous fallait trouver des données sûres, choisir une unité de temps et préparer la compilation de ces données.

1/ Les données de base

Il va sans dire que le relevé eût été simplifié si nous avions pu demander aux policiers de faire eux-mêmes leur budget-temps selon un principe choisi par nous. Ce qui aurait évité de devoir interpréter les renseignements dont nous disposions.

Cependant, les documents de base que nous avons pu obtenir sont d'une très grande valeur: les policiers à bord des voitures de patrouille sont tenus de remplir un formulaire sur lequel ils doivent inscrire toutes leurs activités en détail.

Ce formulaire, le F-53, (page 128) nous permet de connaître, non seulement le grade et le nom des policiers, mais aussi l'assignation du véhicule (patrouille, ambulance, . . .) et surtout, ce qui est le plus important pour nous, le détail des activités des policiers: heure de l'appel, heure de l'arrivée sur les lieux, heure à laquelle l'activité a pris fin, lieu de l'appel et description de l'activité.

C'est dire que ces formulaires sont pour nous un matériel précieux et d'une précision remarquable pour nous permettre d'établir les budgets-temps des voitures de police.

2/ L'unité de temps choisie

Les temps, sur le F-53, sont notés en heures et minutes. Mais pour des raisons de commodités de calcul et par souci de précision, nous avons choisi la minute pour unité de mesure.

Cela simplifiera en effet les problèmes de conversion des différents rapports et pourcentages entre les systèmes sexagésimal et décimal.

3/ Le relevé

Le relevé des données fournies par les F-53 eût été fort difficile sans un travail préalable de classification.

Pour ce faire, nous avons relevé systématiquement tous les appels d'une voiture pendant la semaine complète, et, après avoir établi une liste des appels par ordre de fréquence, nous en avons fait une première classification en deux catégories: activités "anti-criminelles" (C) et activités "non-anti-criminelles" (N C).

Nous aurions pu, de prime abord, en rester là, et comptabiliser le temps consacré par les policiers à la première catégorie.

Cependant, cette première classification nous a paru quelque peu sommaire et, dans le but de faire de cette étude un matériel utile et valable pour d'autres chercheurs éventuels, autant que pour les praticiens, nous avons divisé la catégorie des activités anti-criminelles en cinq sous-catégories. (Voir tableau de relevé, page 126).

* Le relevé et la compilation des données ont été rendus possibles grâce à la collaboration de M^{lle} Danielle Bergeron et de M. Pierre Couturier, étudiants au Département de Criminologie de l'université de Montréal.

RAPPORT QUOTIDIEN D'ACTIVITÉS
SERVICE DE LA POLICE DE MONTRÉAL

[illegible]

En C — 1, nous avons groupé tous les appels concernant des crimes effectivement commis ou tentés. Ces appels sont au nombre de sept: vols, cambriolages, meurtres, menaces, attaques sexuelles, obscénité, fausse-monnaie, plaintes-informations.

Il est bien évident que ce dernier article: "plaintes-informations", se range le plus souvent dans un des six cas précédents; cependant, aucune autre précision n'étant apportée par les F-53, nous avons préféré en faire une catégorie à part.

La deuxième division de la catégorie anti-criminelle, le C — 2, se compose des appels concernant le "maintien de l'ordre et de la paix publique"; il s'agit de bagarres dans des établissements, dans la rue, entre voisins, de tapage, et de divers troubles causés par des enfants.

C'est en C — 3 que nous avons groupé les activités de "prévention habituelle", c'est-à-dire les actes de prévention posés par les policiers sans que ces actes soient motivés par un fait précis; par exemple, les policiers passant, au cours de la patrouille, devant un établissement bancaire, regarderont à l'intérieur de la banque dans le but d'y déceler une quelconque activité suspecte.

Nous trouverons donc en C — 3, toutes ces "vérifications" de banques, de la Régie des Alcools du Québec (R.A.Q.), des postes, des pharmacies, des bijouteries, des pompes à essence et, d'une manière moins spécifique, de tout autre commerce.

Au contraire de "la prévention habituelle", le C — 4 représente la "prévention particulière" qui consiste, par exemple, en la vérification de l'identité d'un flâneur plus ou moins suspect.

Enfin, nous avons tenu à réunir en une même catégorie, C — 5 toutes les obligations particulières des policiers, inhérentes à leurs activités anti-criminelles: transport des personnes appréhendées, repas des prisonniers au poste de police en attendant leur transfert au quartier de détention, etc. . .

Le groupe C — 6 n'est pas, à proprement parler, une sous-catégorie d'activité anti-criminelle et n'entre pas dans la comptabilisation du total C du temps consacré à ces activités, puisqu'aussi bien les temps notés en C — 6 sont déjà rapportés dans l'une des cinq catégories précédentes.

Nous avons relevé en C — 6 tous les appels ne nécessitant pas réellement la présence de la police, soit que tout soit rentré dans l'ordre — la mention "T A O", Tout A l'Ordre, ou "T E O", Tout En Ordre, sera alors portée en regard de l'appel sur le F-53 — soit que l'appel ne soit pas motivé, soit qu'il s'agisse d'une fausse alerte, — les policiers utilisent alors le code "OX" ou "TAOX"—.

Les activités non-anti-criminelles n'ont pas été divisées en sous-catégories. Cependant, nous avons noté neuf genres d'activités afin de pouvoir, le cas échéant, utiliser valablement ces données.

Ainsi — considérant que les vérifications de véhicules (NCno3) sont dûes, en général, au fait d'une infraction à la loi des véhicules à moteurs—, nous avons rangé cet appel dans la catégorie NC, mais s'il était démontré que ces vérifications de véhicules permettent de retrouver un grand nombre de voitures volées, il nous serait loisible de retirer les temps de cet appel, de la catégorie NC pour les ajouter à ceux de la catégorie C.

Il en est de même pour les "billets" (contraventions) qui sont la sanction d'une infraction à la même loi des véhicules à moteurs ou à l'un des règlements municipaux, mais nous ne pensons pas qu'il faille en tenir compte à titre de "criminalité".

Le relevé a donc été fait à partir de ce premier tableau, qui représente 24 heures d'une voiture. Chaque journée (24 heures) est divisée en 3 périodes de travail de 8 heures (les chiffres horaires).

Ce système nous permet donc de faire un budget-temps suffisamment précis et en même temps de savoir à quel moment de la journée les forces policières sont les plus actives. (Chiffre 1 = de 0 heure à 8 heures, chiffre 2 = de 8 heures à 16 heures, chiffre 3 = de 16 heures à 24 heures).

4/ La compilation

Pour la compilation des données, nous n'avons tenu compte que des divers totaux (c — 1, c — 2 . . . C, NC . . .).

Nous avons calculé le temps consacré aux activités réelles (C + NC), c'est-à-dire aux actes effectivement posés par les policiers. Le "temps de patrouille" est donc la différence entre le total de temps de travail payé et le total des activités réelles C + NC.

$$T - (C + NC) = P$$

Les chiffres rapportés au grand total représentent du "temps-argent".

C'est-à-dire qu'étant donné que le temps supplémentaire est payé 50 p. 100 de plus que le temps normal (par ex., si une heure de travail normale est payée \$4.00, l'heure supplémentaire est payée \$6.00, soit le prix de 1 heure 30' de travail), le total rapporte donc le temps payé; c'est pourquoi, sachant qu'une voiture occupée en permanence par deux policiers représente durant une semaine de 24 heures x 7 jours x 2 policiers = 20.160 minutes, il ne faut pas

POSTE No
VITURE No
GROUPE

RELEVÉ DES FICHES D'ACTIVITÉ

FICHE No
DATE

C.T.	Désignation	Ch.h.	1		2		3		TOTAL
		Grde							
C-1	1 Vols. Carpiolage...	Ab.tet.							
	2 Meurtre								
	3 Menaces								
	4 Atteinte sexuelle								
	5 Obstruction								
	6 Fausse monnaie								
	7 Plaintes - information								
	8								
	9								
	10								
	TOTAL C-1								
C-2	1 Egaré de Etabliss.								
	2 " " " "								
	3 " entre voisins								
	4 Tapage								
	5 Troubles par enfants								
	6								
	TOTAL C-2								
C-3	1 Vérif. Lignes								
	2 " " " "								
	3 " Postes								
	4 " Pharmacies								
	5 " Librairies								
	6 " Section serv.								
	7								
	TOTAL C-3								
C-4	1 Clochards								
	2 Suspects - Flancurs								
	3								
	TOTAL C-4								
C-5	1 Transport de détenus								
	2								
	TOTAL C-5								
C-6	1 T.A.O.								
	2 O.R. - T.A.O.R.								
	TOTAL C-6								
C	TOTAL C								
C-7	1 Accidents								
	2 Lillots								
	3 Vérif. de véhicules								
	4 Aide aux citoyens								
	5 Jours (1972)								
	6 Circulation en ville								
	7 Intervention et rep.								
	8 Circulation								
	9 Temps en poste								
	10								
	TOTAL C-7								
	Total journalier								

* Temps en Minute

s'étonner de voir que, par exemple, la voiture 2 du poste 12 comptabilise 20.385 minutes, c'est-à-dire 3 h.45' de plus, ce qui signifie, en fait, que 450 des 20.160 minutes de la semaine sont considérées comme temps supplémentaire.

Nous avons donc fait cette compilation en trois stades:

- a) Au premier stade, nous avons établi un tableau comparatif des temps pour chaque poste et pour chaque période de travail (8 heures X 7 jours X nombre de voitures);
- b) Ce même système a été appliqué, au second temps, non plus par période de travail, mais pour la semaine complète (24 heures x 7 jours x nombre de voiture);
- c) Dans un troisième stade, enfin, nous avons rassemblé les divers totaux dans le but de faciliter l'analyse des données.

Sur chaque tableau, des pourcentages ont été calculés:

— Tout d'abord, nous avons tenu à connaître la valeur de chaque sous-catégorie d'activité "antidérive" par rapport au total de ces activités, ainsi que le rapport de chaque total C par rapport au grand total C du poste ou de l'échantillon (= p. 100 F);

— Le même calcul a été fait en fonction du total des activités réelles C + NC (= p. 100 E) et du grand total de temps payé (= p. 100 D);

— Enfin, le p. 100 C représente la valeur de chaque total NC par rapport au grand total NC du poste ou de l'échantillon.

Le rapport $\frac{C}{NC}$ a été établi afin de permettre une comparaison plus aisée des temps consacrés par les policiers à chacune de ces deux catégories. Ainsi, chaque fois que nous avons $\frac{C}{NC} > 1$, cela signifie que les activités

anti-dérives sont plus importantes (en valeur temps) que les activités non-anti-dérives. Dans le cas contraire, nous aurions: $\frac{C}{NC} < 1$.

3. La "minute-policière"

C'est à ce niveau qu'intervient la notion de coût du crime. Car, après avoir établi le budget-temps des policiers de patrouille et déterminé le temps consacré à chaque type d'activités, il faut établir le coût de chacune de ces catégories.

Pour ce faire, nous avons dû établir le coût de la minute-policière. Deux éléments principaux entrent dans ce coût: les hommes et les voitures.

a) Les hommes

Nous n'avons fait aucune différence à l'intérieur du poste entre les policiers de patrouille et les officiers, etc. . . , seuls ont été retirés de notre comptabilisation, les fonctionnaires purement administratifs qui entrent dans la catégorie des services administratifs (cf. l'organigramme).

Etant donné les différences de grade et de salaire entre nos policiers, il nous a paru préférable de créer un policier "intergrade", à la fois capitaine et simple constable.

Le salaire de ce policier a été établi en fonction des salaires (*) de tous les policiers de notre échantillon.

Nos chiffres ne comprennent que le salaire brut et la prime d'ancienneté. Ces divers salaires et primes d'ancienneté, pour tous les policiers de tous les grades composant notre échantillon, s'élèvent à un total de \$6.543.131,00 pour 737 fonctionnaires, soit une moyenne de \$8.878,06 pour notre policier "intergrade".

En calculant que la moyenne de travail (selon les conventions collectives) est de 255 journées de 8 heures, par an, cela entraîne que, pour notre policier "intergrade", la journée est payée \$34,81, c'est-à-dire \$4,35 l'heure, ce qui met le prix de la minute à \$0,072 pour un homme.

Nous avons également tenu compte du fait qu'il n'y a pas toujours le même nombre de policiers dans les voitures.

Ainsi, nous avons établi qu'il y a, en moyenne, 1,77 homme par voiture, ce qui donne, à la minute-policière-homme, la valeur de \$0,127.

* Nous aurions aimé obtenir plus de détails sur les salaires; l'idéal eût été d'avoir, pour chaque policier, non seulement le salaire brut, mais aussi toutes les bonifications, depuis la prime d'ancienneté jusqu'aux diverses pensions pour blessures, famille nombreuse et autres.

b) Les voitures

Pour les véhicules, nous avons tenu compte de plusieurs facteurs: tout d'abord, le prix de la voiture, le coût de sa transformation, celui de l'entretien (essence, huile, pneus, réparations, accidents, . . .), puis du fait que toutes les voitures ne circulent pas 24 heures sur 24 heures.

Notre échantillon est composé de voitures de patrouille et de véhicules-ambulances. Compte tenu du fait que le parc automobile de la police est renouvelé d'un tiers par an, nous avons pu estimer les valeurs de la façon suivante:

— Coût d'une voiture de patrouille	\$	2.700,00
— Equipement (sirène, radio, feu clignotant).	\$	935,00
— Transformation	\$	75,00
Total	\$	3.710,00
— Coût total des voitures de patrouille	\$	3.710,00
X 192	=	\$ 712 320,00

À ce coût, vient s'ajouter celui des ambulances, qui est de \$4.280 par véhicule, soit \$128.400 pour l'ensemble de la "flotte", ce qui porte donc le coût du parc automobile au montant de \$840.720 pour 3 ans, puisque la "flotte" est renouvelée d'un tiers par an (soit un coût moyen de \$3.787,02 par voiture).

Il faut aussi tenir compte du coût de l'entretien qui est de \$5.467,92 par voiture pour 3 ans. Le prix de revient par voiture, et par an, est donc de \$3.084,98.

Nos calculs nous ont permis d'établir que les véhicules de notre échantillon ne circulaient, en moyenne, que 318,24 jours par an.

c) La minute-policrière

Théoriquement, le coût de la minute-policrière devrait être établi en fonction non seulement de la minute-homme et de la minute-voiture, mais aussi en fonction du pourcentage de temps supplémentaire à chaque minute. Ce pourcentage n'excédant pas 2 p. 100, nous avons jugé préférable de n'en pas tenir compte.

Seuls, les coûts de la minute-voiture et de la minute-homme entrent donc en ligne de compte, et cela donne à la minute-policrière la valeur de \$0,134.

L'ANALYSE

1. L'analyse des budgets-temps

Il serait vraiment fastidieux d'exposer l'analyse des tableaux de relevés, qui pourrait, à elle seule, nécessiter un volume complet.

Aussi, nous nous contenterons de n'étudier, très brièvement, que les représentations graphiques des pourcentages d'activités.

Nous commencerons par l'étude de ces pourcentages par période de travail, puis pour l'ensemble de la semaine.

1/ Par période de travail

Si l'on suit chaque type à travers les trois périodes de travail, l'on se rend compte, tout d'abord, que les activités réelles varient suivant la période. Il n'est que de constater la variation du pourcentage de temps de patrouille: 59,27 p. 100 pour la première période de travail, 52,60 p. 100 pour la seconde, et 50,64 p. 100 pour la troisième. Parallèlement à cette variation, les temps d'activités anti-criminelles augmentent: respectivement pour les trois périodes: 10,72 p. 100, 12,36 p. 100 et 15,56 p. 100.

Les activités non-criminelles varient, elles, selon un mode légèrement différent, et atteignent leur apogée à la deuxième période de travail: 29,54 p. 100, 35,02 p. 100 et 33,78 p. 100.

a) La première période: 0 heure à 8 heures

Il s'agit du travail de nuit. Hormis le vendredi et le samedi, la ville dort et la patrouille se passe généralement sans incident. (Tableaux pages 133 — 134).

RÉPARTITION DES BUDGETS-TEMPS POUR LA PREMIÈRE PÉRIODE DE TRAVAIL

C - 1 : activités anti-criminelles
 C - 2 : maintien de l'ordre et de la Paix
 C - 3 : prévention habituelle
 C - 4 : prévention spéciale
 C - 5 : obligations conséquentes au C - 1
 C - 6 : fausses alertes
 C : total des activités anti-criminelles
 NC : activités non-anti-criminelles

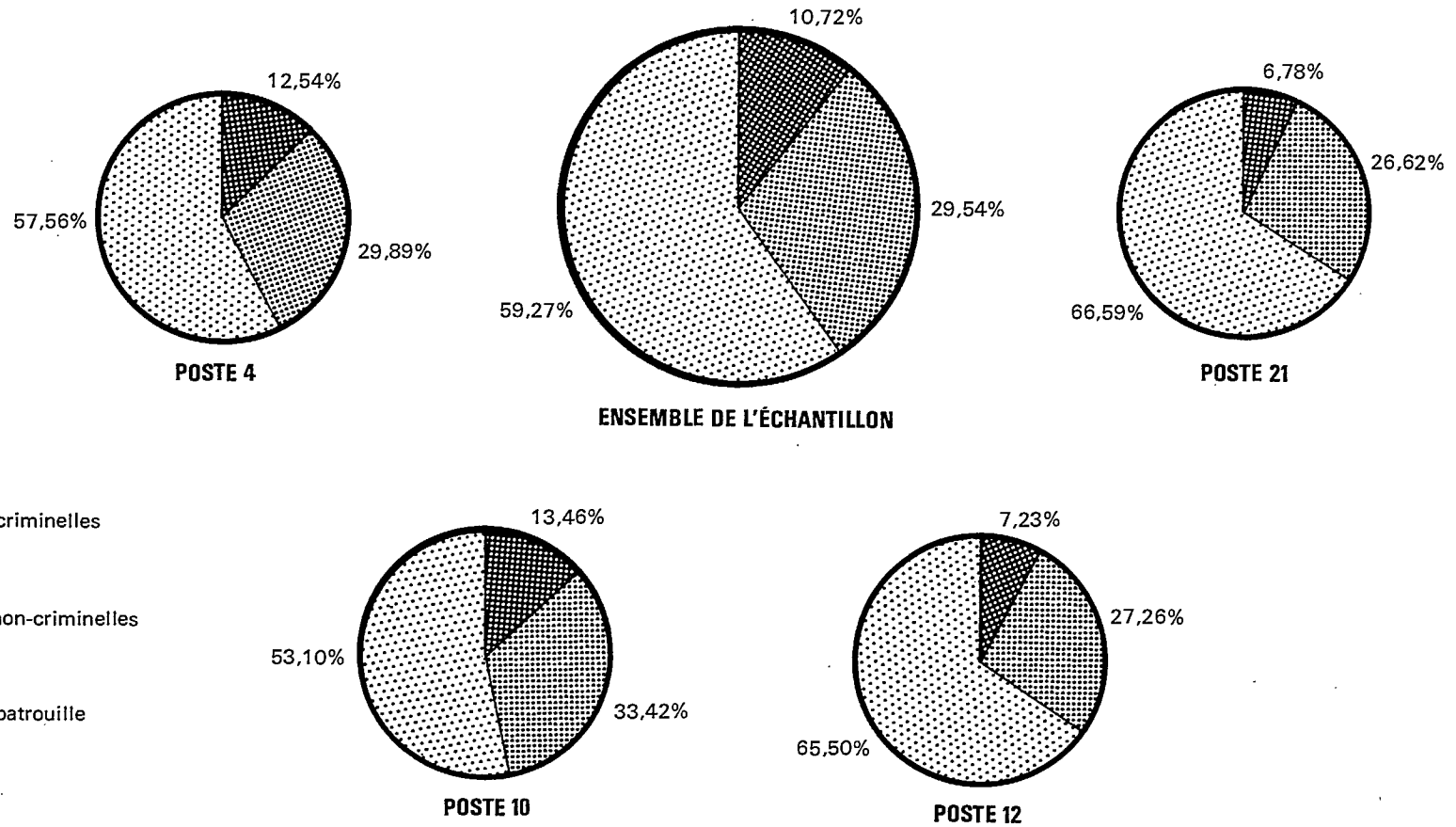
Pourcentages:

%D : par rapport au grand total du tableau
 %E : par rapport au total C NC du tableau
 %F : par rapport au total C du tableau
 %G : par rapport au total NC du tableau

Temps en minutes

Catégories	POSTE 4				POSTE 10				POSTE 12				POSTE 21				ENSEMBLE DE L'ÉCHANTILLON			
	TOTAL	D	E	F	TOTAL	D	E	F	TOTAL	D	E	F	TOTAL	D	E	F	TOTAL	D	E	F
C - 1	4 927	5,35	12,61	42,67	3 388	7,83	16,70	58,17	1 780	4,46	12,95	61,78	1 475	3,85	11,54	56,87	11 530	5,42	13,48	50,63
C - 2	1 976	2,14	5,05	17,11	834	1,92	4,11	14,32	403	1,01	2,93	13,98	310	0,83	2,49	12,28	3 523	1,65	4,11	15,47
C - 3	621	0,67	1,58	5,37	286	6,66	1,41	4,91	44	0,11	0,32	1,52	118	0,31	0,94	4,67	1 069	0,50	1,25	4,69
C - 4	668	0,70	1,65	5,61	533	1,23	2,62	9,15	370	0,92	2,69	12,84	568	1,52	4,57	22,51	2 119	0,99	2,47	9,30
C - 5	3 373	3,66	8,63	29,21	783	1,81	3,86	13,44	284	0,71	2,06	9,85	92	0,24	0,74	3,64	4 532	2,13	5,29	19,90
C - 6	161	0,17	0,41	1,394					118	0,79	0,85	4,09	20	0,05	0,16	0,79	299	0,14	0,34	1,31
C	11 545	12,54	29,55	100%	5 824	13,46	28,71	100%	2 881	7,23	20,96	100%	2 523	6,78	20,30	100%	22 773	10,72	26,62	100%
D	5,41				2,74				1,35				1,18				10,72			
E	11,49				6,81				3,36				2,95				26,62			
F	50,69				25,57				12,65				11,07				100%			
NC	27 522	29,89	70,44		14 456	33,42	71,28		10 863	27,26	79,03		9 905	26,62	79,69		62 746	29,54	73,37	
D	12,96				6,80				5,18				4,66				29,54			
E	32,18				16,90				12,70				11,58				73,37			
G	43,86				23,03				17,31				15,78				100%			
C + NC	19 667	42,43	100%		20 280	46,89	100%		17 744	34,49	100%		12 428	33,40	100%		85 519	40,27	100%	
PATROUILLE	52 998	57,56			22 965	53,10			26 096	65,50			24 772	66,59			126 831	59,72		
TOTAL	92 863	100%			41 245	100%			10 840	100%			37 200	100%			282 350	100%		
% D	41,15				29,36				18,76				17,51				100%			
C NC	0,41				0,40				0,26				0,25				0,36			

COMPARAISON DES POURCENTAGES DE TEMPS SELON LE TYPE D'ACTIVITÉS POUR LA PREMIÈRE PÉRIODE DE TRAVAIL



RÉPARTITION DES BUDGETS-TEMPS POUR LA DEUXIÈME PÉRIODE DE TRAVAIL

C - 1 : activités anti-criminelles
 C - 2 : maintien de l'ordre et de la Paix
 C - 3 : prévention habituelle
 C - 4 : prévention spéciale
 C - 5 : obligations conséquentes au C - 1
 C - 6 : fausses alertes
 C : total des activités anti-criminelles
 NC : activités non-anti-criminelles

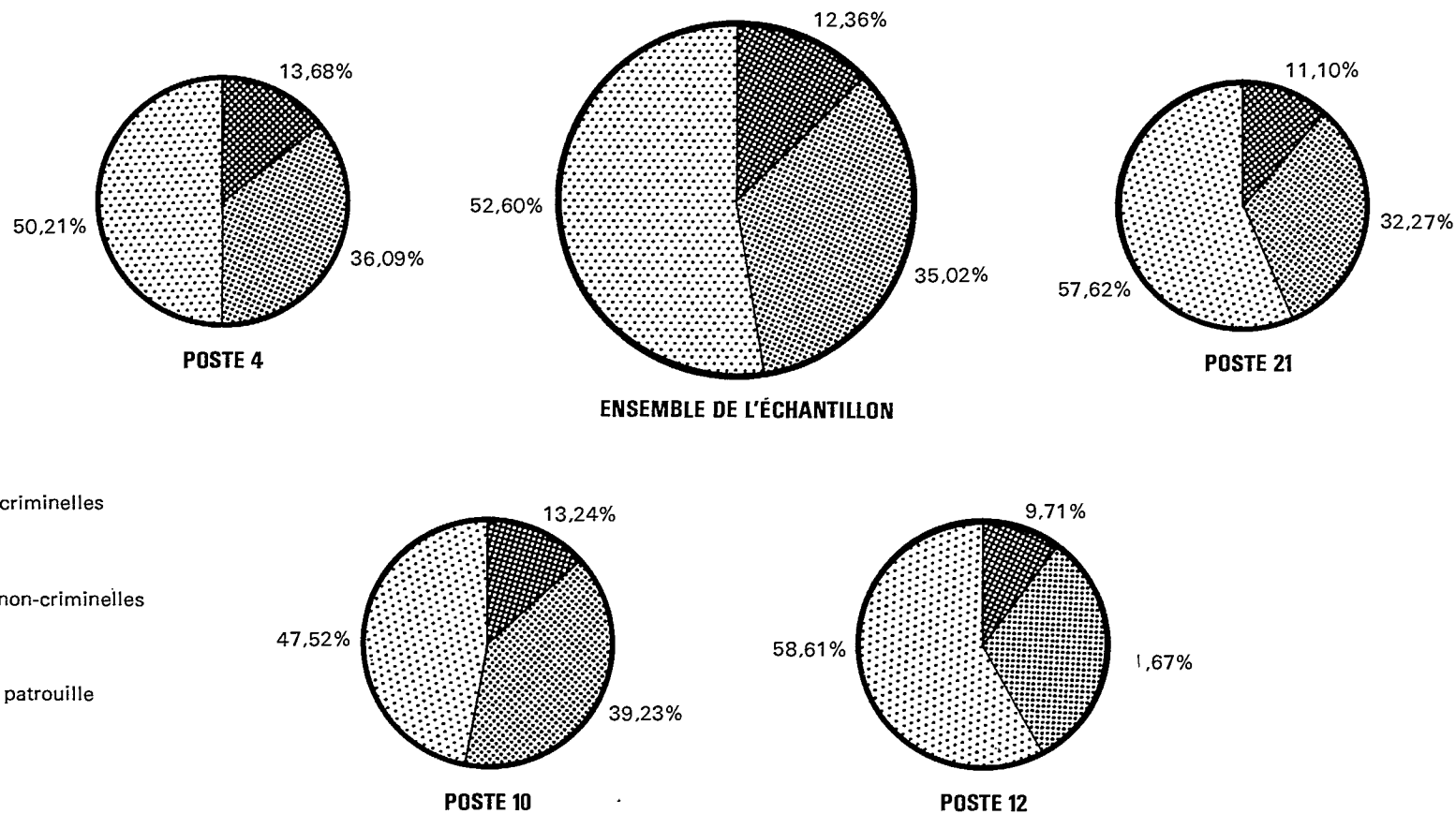
Pourcentages:

% D : par rapport au grand total du tableau
 % E : par rapport au total C NC du tableau
 % F : par rapport au total C du tableau
 % G : par rapport au total NC du tableau

Temps en minutes

Catégories	POSTE 4				Catégories	POSTE 10				Catégories	POSTE 12				Catégories	POSTE 21				Catégories	ENSEMBLE DE L'ÉCHANTILLON			
	TOTAL	D	E	F		TOTAL	D	E	F		TOTAL	D	E	F		TOTAL	D	E	F		TOTAL	D	E	F
C - 1	7 071	6,71	11,52	49,17	C - 1	5 964	10,47	19,97	79,11	C - 1	2 556	5,55	13,41	57,15	C - 1	3 797	7,23	17,06	65,15	C - 1	19 388	7,44	15,70	60,18
C - 2	1 709	1,62	3,26	11,88	C - 2	438	0,76	1,46	5,81	C - 2	448	0,97	2,35	10,01	C - 2	1 532	2,91	6,88	26,28	C - 2	4 127	1,58	3,34	12,81
C - 3	891	0,84	1,70	6,19	C - 3	362	0,63	1,21	4,80	C - 3	1 157	2,51	6,07	25,87	C - 3	211	0,04	0,94	3,62	C - 3	2 621	1,006	2,12	8,13
C - 4	1 216	1,15	2,12	8,45	C - 4	320	0,56	1,07	4,24	C - 4	140	0,30	0,73	3,13	C - 4	174	0,33	0,78	2,98	C - 4	1 850	0,71	1,49	5,74
C - 5	3 491	3,32	6,67	24,28	C - 5	454	0,79	1,52	6,02	C - 5	171	0,37	0,89	3,82	C - 5	114	0,21	0,51	1,95	C - 5	4 230	1,62	3,42	13,13
C - 6	128	0,12	0,24	0,89	C - 6	8	0,01	0,02	0,10	C - 6	38	0,08	0,19	0,84	C - 6					C - 6	174	0,06	0,14	0,54
C	14 378	13,68	27,49	100%	C	7 538	13,24	25,24	100%	C	4 472	9,71	23,46	100%	C	5 828	11,10	26,19	100%	C	32 216	12,36	26,09	100%
D	5,51				D	5,51				D	1,71				D	2,23				D	12,36			
E	11,64				E	6,10				E	3,62				E	4,72				E	26,09			
F	44,62				F	23,39				F	13,88				F	18,09				F	100%			
NC	37 921	36,09	72,50		NC	22 426	39,23	74,75		NC	14 585	31,67	76,53		NC	16 418	32,27			NC	91 250	35,02	73,90	
D	14,55				D	8,56				D	5,59				D	6,30				D	35,02			
E	30,71				E	18,68				E	11,81				E	13,29				E	73,90			
G					G					G					G					G	100%			
C + NC	52 299	49,78	100%		C + NC	29 864	52,47	100%		C + NC	19 657	41,38	100%		C + NC	22 246	42,37	100%		C + NC	123 466	47,39	100%	
PATROUILLE	52 761	50,21			PATROUILLE	27 646	47,52			PATROUILLE	29 995	58,61			PATROUILLE	30 254	57,62			PATROUILLE	137 056	52,60		
TOTAL	105 060	100%			TOTAL	59 910	100%			TOTAL	46 052	100%			TOTAL	54 500	100%			TOTAL	260 522	100%		
D	40,32				D	21,84				D	17,67				D	20,15				D	100%			
C NC	0,37				C NC	0,33				C NC	0,30				C NC	0,35				C NC	0,35			

COMPARAISON DES POURCENTAGES DE TEMPS SELON LE TYPE D'ACTIVITÉS POUR LA DEUXIÈME PÉRIODE DE TRAVAIL



activités criminelles
 activités non-criminelles
 temps de patrouille

Le temps de patrouille, — c'est-à-dire le temps pendant lequel les policiers circulent sans poser d'acte positif (de C ou de NC) —, a le plus fort pourcentage et occupe plus de la moitié du temps. Le critère de l'indice du crime joue cependant, puisque le poste 10, dont d'indice du crime est le plus haut, garde sa supériorité pour les activités criminelles (13,46 p. 100) suivi du poste 4 (12,54 p. 100), puis du poste 12 (7,23 p. 100), et enfin du poste 21 (6,78 p. 100).

Le temps de patrouille suit une variation inversement proportionnelle à celle des activités anti-criminelles: 53,10 p. 100, 57,56 p. 100, 65,50 p. 100, et 66,59 p. 100 (dans l'ordre respectif des postes: 10, 4, 12, 21).

Il en est de même pour les activités non-anti-criminelles qui suivent le même ordre que les activités anti-criminelles (33,42 p. 100, 29,89 p. 100, 27,26 p. 100 et 26,62 p. 100), ce qui nous permet de dire que si les activités anti-criminelles augmentent selon la variation de l'indice du crime, les activités non-anti-criminelles semblent régis par cette même loi. Ce qui tend à montrer que le taux d'activité réelle ($C + NC$) est directement proportionnel à l'indice du crime.

b) La deuxième période: 8 heures à 16 heures
(Tableaux pages 135 — 136).

Il s'agit de la période de "jour", celle durant laquelle les maisons d'habitation sont désertées, au profit des bureaux et des magasins.

On note, dans tous les postes, une légère augmentation des activités anti-criminelles, et une autre, plus prononcée, des activités non-criminelles.

c) La troisième période: 8 heures à 16 heures
(Tableaux pages 138 — 139)

Le travail est terminé, les gens sont chez eux, ou sur le point d'y arriver, et c'est le temps des loisirs, de la télévision, des sorties.

C'est aussi, semble-t-il, le temps où les criminels travaillent le plus, puisque les appels, pour activités anti-criminelles, sont à leur apogée: 17,49 p. 100, 16,72 p. 100, 16,22 p. 100 et 10,56 p. 100. Soit une moyenne de 15,56 p. 100 pour l'ensemble de l'échantillon.

2/ Par semaine complète

Là encore, nos postes-échantillons gardent l'ordre dans lequel on les a placés, tant pour les activités anti-criminelles et non-anti-criminelles que, dans l'ordre inverse, pour le temps de patrouille (vois tableaux pages 503 — 504).

C'est le poste 10 qui a le pourcentage d'activités réelles le plus fort: 49,94 p. 100, soit 14,83 p. 100 d'activités anti-criminelles et 35,11 p. 100 d'activités non-criminelles. Vient ensuite le poste 4, avec 47,79 p. 100 d'activités réelles, dont 14,37 p. 100 d'anti-criminelles et 33,42 p. 100 de non-criminelles.

Puis, après un écart de 4,51 p. 100, se trouve le poste 12 ($C + NC = 43,29$ p. 100, dont $C = 11,28$ p. 100 et $NC = 32,02$ p. 100), suivi du poste 21 ($C + NC = 40,46$ p. 100, dont $C = 30,69$ p. 100).

Ce qui représente une moyenne générale de 13,01 p. 100 d'activités anti-criminelles et de 32,99 p. 100 d'activités non-criminelles. Soit un pourcentage de 46,01 p. 100 d'activités réelles.

Deux remarques importantes sont à faire:

a) La première remarque est que le temps de patrouille est plus important dans tous les postes que le temps d'activités réelles. (A quelques exceptions près dans l'étude par période de travail.

b) D'autre part, bien que la police ait théoriquement pour rôle de faire respecter la loi, les patrouilles de police consacrent toujours plus de temps aux activités non-anti-criminelles qu'aux activités anti-criminelles. C'est-à-dire que le rapport $\frac{C}{NC}$, pour chaque poste, est toujours inférieur à 1.

2. Le coût du travail policier

1/ Répartition des divers coûts

Dire que les activités anti-criminelles du poste 10 sont plus importantes que celles du poste 4, par exemple, n'est vrai qu'en valeurs relatives. C'est-à-dire que 14,83 p. 100 est bien plus grand que 14,37 p. 100.

Cependant, lorsqu'on parle de coût, il est nécessaire de se baser sur des valeurs absolues et de préciser qu'il s'agit de 14,83 p. 100 du temps total d'activités du poste 10 — qui est de 156,150 minutes —, et de 14,37 p. 100 du temps total d'activités du poste 4 — qui s'élève, lui, à 299,155 minutes.

RÉPARTITION DES BUDGETS-TEMPS POUR LA TROISIÈME PÉRIODE DE TRAVAIL

C - 1 : activités anti-criminelles

C - 2 : maintien de l'ordre et de la Paix

C - 3 : prévention habituelle

C - 4 : prévention spéciale

C - 5 : obligation consécutives au C - 1

C - 6 : fausses alertes

C : total des activités anti-criminelles

NC : activités non-anti-criminelles

Pourcentages:

%D : par rapport au grand total du tableau

%E : par rapport au total C NC du tableau

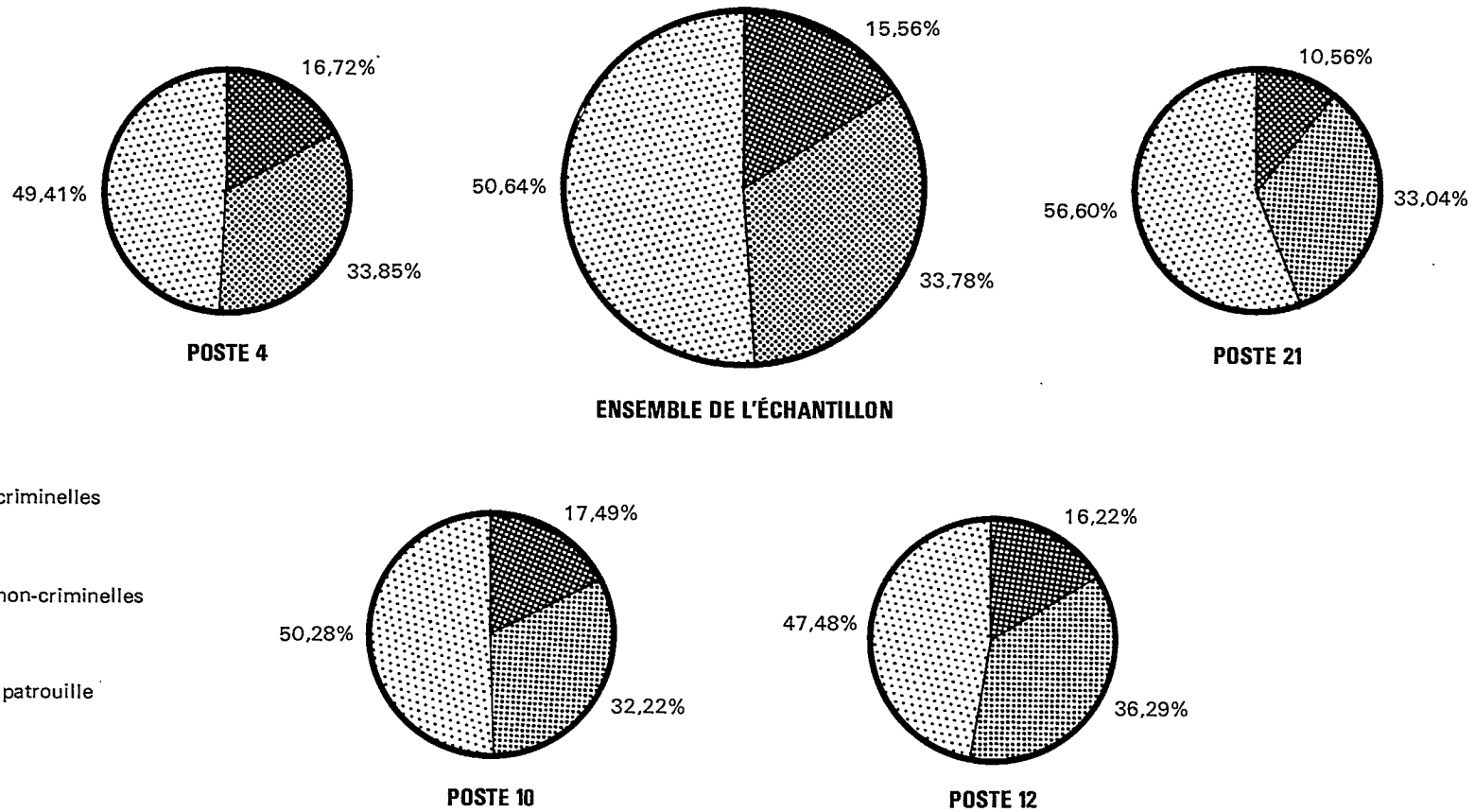
%F : par rapport au total C du tableau

%G : par rapport au total NC du tableau

Temps en minutes

POSTE 4					POSTE 10					POSTE 12					POSTE 21					ENSEMBLE DE L'ÉCHANTILLON				
Catégories	TOTAL	D	E	F	TOTAL	D	E	F	TOTAL	D	E	F	TOTAL	D	E	F	TOTAL	D	E	F	TOTAL	D	E	F
C - 1	7 014	6,89	13,62	41,21	5 718	10,21	20,53	58,36	3 729	7,84	14,94	48,37	3 712	7,21	16,54	68,28	20 193	7,85	15,91	50,47	6 679	2,59	5,26	16,67
C - 2	2 722	2,66	5,27	15,44	1 305	2,33	4,68	13,32	2 216	4,66	8,87	28,74	436	0,84	1,94	8,02	2 233	0,86	1,76	5,58	4 200	1,63	3,31	10,49
C - 3	1 206	1,18	2,33	7,06	556	0,99	1,99	5,67	239	0,50	0,95	3,10	232	0,45	1,03	4,26	6 704	2,60	5,28	16,75	695	0,27	0,54	1,73
C - 4	1 596	1,55	3,09	9,35	728	1,30	2,61	7,43	1 060	2,23	4,24	13,75	816	1,58	3,63	15,01	40 009	15,56	31,54	100%	15,56	31,54	100%	100%
C - 5	4 509	4,41	8,73	26,41	1 490	2,66	5,35	15,20	465	0,97	1,86	6,03	240	0,46	1,06	4,41	86 832	33,78	68,45	100%	86 832	33,78	68,45	100%
C - 6	419	0,41	0,85	2,57	102	0,18	0,36	1,04	92	0,19	0,36	1,19	62	0,12	0,27	1,14	17 000	33,04	75,77	100%	17 000	33,04	75,77	100%
C	17 067	16,72	33,06	100%	9 797	17,49	35,19	100%	7 709	16,22	30,89	100%	5 436	10,56	24,22	100%	126 841	49,35	100%	100%	126 841	49,35	100%	100%
D	5,64				3,81				2,99				2,11				130 154	50,64			130 154	50,64		
E	13,45				7,72				6,07				4,28				256 995	100%			256 995	100%		
F	42,65				24,48				19,26				19,86				100%				100%			
NC	34 542	33,85	66,93		18 043	32,22	64,80		17 247	36,29	69,10		17 000	33,04	75,77		86 832	33,78	68,45		86 832	33,78	68,45	
D	13,44				7,02				6,71				6,61				33,78				33,78			
E	27,23				14,22				13,59				13,40				68,45				68,45			
G	39,78				20,77				19,86				19,57				100%				100%			
NC + C	51 609	50,58	100%		27 840	49,71	100%		24 956	52,51	100%		22 436	43,60	100%		126 841	49,35	100%		126 841	49,35	100%	
PATROUILLE	50 421	49,41			28 155	50,28			22 564	47,48			29 014	56,39			130 154	50,64			130 154	50,64		
TOTAL	102 030	100%			55 995	100%			47 520	100%			51 450	100%			256 995	100%			256 995	100%		
D	39,70				21,78				18,49				20,01				100%				100%			
NC	0,49				0,54				0,44				0,31				0,46				0,46			

COMPARAISON DES POURCENTAGES DE TEMPS SELON LE TYPE D'ACTIVITÉS POUR LA TROISIÈME PÉRIODE DE TRAVAIL



RÉPARTITION DES BUDGETS-TEMPS POUR LA SEMAINE COMPLÈTE

C - 1 : activités anti-criminelles
C - 2 : maintien de l'ordre et de la Paix
C - 3 : prévention habituelle
C - 4 : prévention spéciale
C - 5 : obligations conséquentes au C - 1
C - 6 : fausses alertes
C : total des activités anti-criminelles

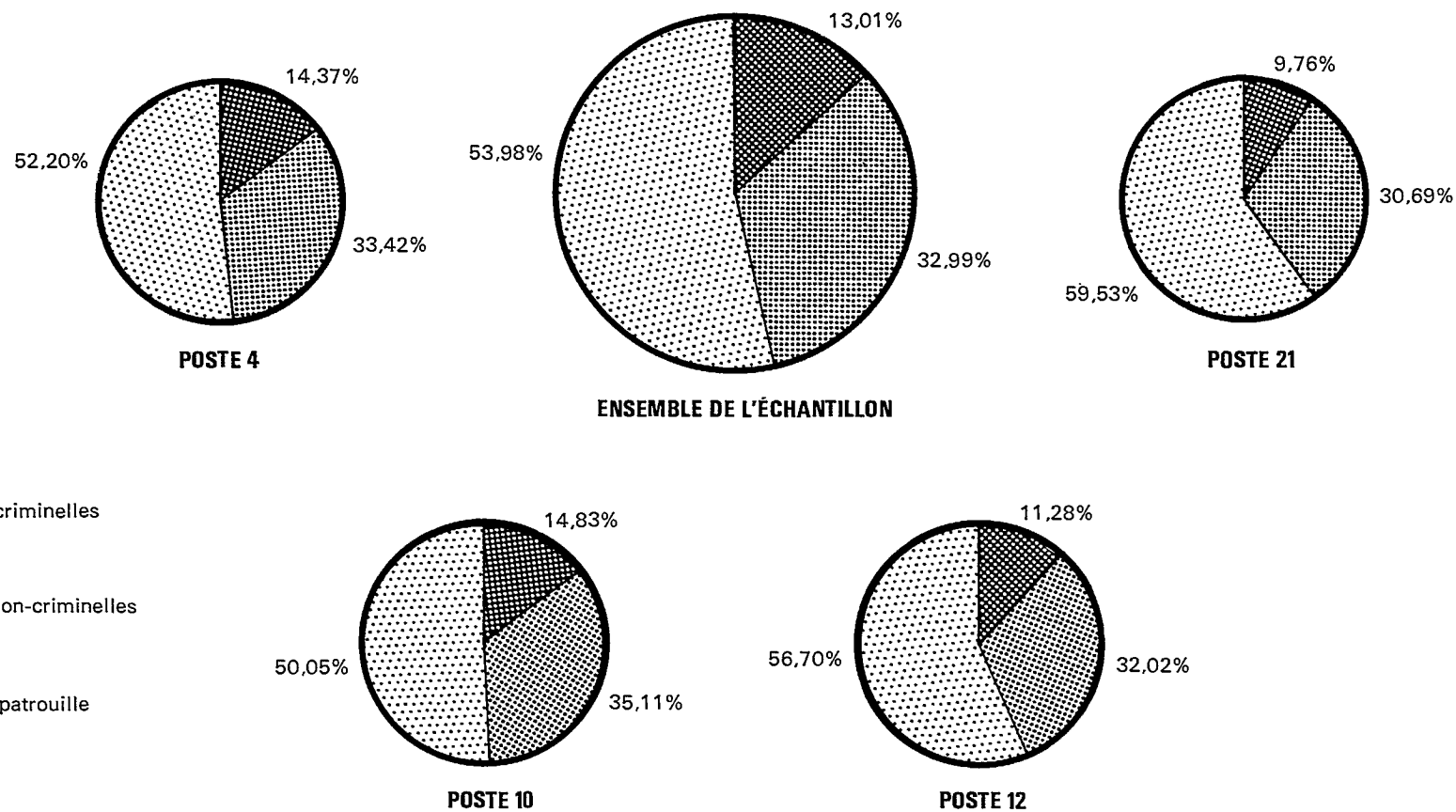
Pourcentages:

%D : par rapport au grand total du tableau
%E : par rapport au total C NC du tableau
%F : par rapport au total C du tableau
%G : par rapport au total NC du tableau

Temps en minutes

POSTE 4					POSTE 10					POSTE 12					POSTE 21					ENSEMBLE DE L'ÉCHANTILLON				
Catégories	TOTAL	D	E	F	TOTAL	D	E	F	TOTAL	D	E	F	TOTAL	D	E	F	TOTAL	D	E	F	TOTAL	D	E	F
C - 1	19 032	6,36	13,31	44,27	15 070	9,65	19,32	65,07	8 065	6,04	13,96	53,54	8 944	6,33	15,66	64,91	51 111	7,00	15,21	53,80	14 329	1,96	4,26	15,08
C - 2	6 407	2,14	4,48	14,90	2 579	1,65	3,30	11,12	3 067	2,29	5,28	20,28	2 278	1,61	3,98	16,45	14 329	1,96	4,26	15,08	5 923	0,81	1,76	6,23
C - 3	2 718	0,90	1,90	6,32	1 204	0,77	1,54	5,19	1 440	1,07	2,51	9,64	561	0,39	0,98	4,05	5 923	0,81	1,76	6,23	8 169	1,11	2,43	8,59
C - 4	3 460	1,15	2,42	8,04	1 581	1,01	2,02	6,82	1 570	1,17	2,71	10,42	1 558	1,10	2,72	11,33	8 169	1,11	2,43	8,59	15 446	2,11	4,60	16,28
C - 5	11 373	3,80	7,95	26,45	2 727	1,74	3,49	11,77	920	0,68	1,59	6,10	446	0,31	0,78	3,23	15 446	2,11	4,60	16,28	1 168	0,16	0,34	1,22
C - 6	728	0,24	0,50	1,69	110	0,07	0,14	0,47	248	0,18	0,42	1,64	82	0,05	0,14	0,59	1 168	0,16	0,34	1,22	94 998	13,01	28,28	100%
TOTAL	42 990	14,32	30,06	100%	23 159	14,83	29,69	100%	15 062	11,28	26,07	100%	13 787	9,76	24,14	100%	94 998	13,01	28,28	100%	13,01			
D	5,89				3,17				2,06				1,88				13,01				28,28			
E	12,80				6,89				4,48				4,10				28,28				100%			
F	45,25				24,37				15,85				14,51				100%							
TOTAL NC	99 985	33,42	69,93		54 825	35,11	70,30		42 695	33,00	73,92		43 323	30,69	75,85		240 828	32,99	71,71		32,99			
D	13,59				7,51				5,84				5,93				32,99				71,71			
E	29,77				16,32				12,71				12,90				71,71				100%			
G	41,51				22,76				17,72				17,98				100%							
TOTAL + NC	142 975	47,79	100%		77 984	49,94	100%		57 757	43,29	100%		57 110	40,46	100%		335 826	46,01	100%		46,01			
TOTAL TEMPS DE PATROUILLE	156 180	52,20			78 166	50,05			75 655	56,70			84 040	59,53			394 041	53,98			53,98			
TOTAL	299 155	100%			156 150	100%			133 412	100%			141 150	100%			729 867	100%			100%			
D	40,98				21,39				18,27				19,33				100%				0,39			
C NC =	0,43				0,42				0,35				0,31				0,39							

COMPARAISON DES POURCENTAGES DE TEMPS SELON LE TYPE D'ACTIVITÉS POUR LA SEMAINE COMPLÈTE



En valeur absolue, donc, l'ordre de grandeur n'est plus le même, et nous obtenons une suite tout à fait différente:

Poste 4	299.155 minutes
Poste 10	156.150 minutes
Poste 21	141.150 minutes
Poste 12	133.412 minutes

Nous allons donc donner (Tableau page 143), le coût, pour chaque poste, de chaque catégorie d'activités. Le total de \$97.802,17 n'est valable que pour la semaine du 14 au 20 septembre et seulement pour quatre postes de notre échantillon (4, 10, 12, 21).

Cependant, étant donné que, comme nous l'avons montré, notre échantillon est représentatif dans l'espace, on peut évaluer le coût de cette même semaine pour l'ensemble des postes de police de la ville de Montréal.

Le coût moyen par poste est donc de \$24.450,54 ce qui porte le coût de toutes les patrouilles de la ville pendant la semaine du 14 au 20 septembre, à un total de \$391.208,64.

2/ Coût des diverses activités anti-criminelles (Voir tableau page 143).

La répartition des coûts par sous-catégories d'activités anti-criminelles n'est pas la même pour tous les postes; car, bien que la catégorie C — 1 domine, dans l'ensemble des postes, il n'en est pas de même pour les autres sous-catégories.

On peut constater, d'ailleurs, que les postes à faibles indices du crime (12 et 21) consacrent relativement plus de temps à la prévention (C — 3 et C — 4) que les postes à indices du crime élevés (4 et 10).

CONCLUSIONS

Il est bien évident que les seules données contenues dans le présent rapport auraient permis une analyse beaucoup plus profonde et plus complète que celle que nous avons faite.

Cependant, cette recherche nous permet de tirer quelques idées et hypothèses que nous exposerons brièvement. Nous nous attacherons tout d'abord, à essayer de voir ce que cette étude peut apporter à la criminologie. Puis nous essaierons de présenter quelques hypothèses ressortant de cette étude et d'envisager les recherches ultérieures possibles.

1. Utilité de cette étude

A notre connaissance, une telle approche est une des premières du genre au Canada, et aura au moins l'avantage de servir d'ébauche aux recherches ultérieures qui, nous l'espérons, ne manqueront pas de suivre.

Certes, il s'en faut de beaucoup que nous ayons tout dit des renseignements que nous apportent les données recueillies, mais nous pouvons, à présent, réajuster nos instruments afin de pouvoir étudier les budgets-temps de la police d'une manière beaucoup plus précise.

Cette recherche a également servi à prouver l'importance (en valeur absolue) du rôle social, ou para-social, de la police ($\frac{C}{NC} < 1$), rôle qu'elle confie à ceux de ses membres que l'on remarque le plus: ceux qui portent l'uniforme, c'est-à-dire, en général, les policiers de patrouille.

2. Hypothèses et recherches ultérieures possibles

1/ Les salaires

Le salaire moyen d'un policier est, nous l'avons vu, proche de \$8.900, ce qui, étant donné les conditions requises, peut sembler trop important par rapport au niveau d'instruction et au travail fourni (rappelons que le temps de patrouille moyen représente 53,98 p. 100 du temps payé, c'est-à-dire que pendant ce temps, les policiers de patrouille sont payés uniquement pour rouler).

En principe, c'est l'élément du risque qui justifie un tel salaire. Or, bien qu'à ce niveau notre échantillon ne soit pas très représentatif — encore que ce serait pêcher par excès puisqu'il y a eu, au mois de septembre 1969, 8,99% d'infractions de plus que la moyenne de l'année — aucun des policiers de notre échantillon n'a eu à subir de dommages corporels.

	POSTE 4	POSTE 10	POSTE 12	POSTE 21	TOTAL DE L'ÉCHANTILLON
C	5,760,66	3,103,31	2,018,31	1,847,46	12,729,73
NC	13,397,99	7,346,55	5,721,13	5,805,28	32,270,95
Pat.	20,928,12	10,474,24	10,137,77	11,261,36	52,801,49
TOTAL	40,086,77	20,924,10	17,877,21	18,914,10	97,802,17

PRÉSENTATION DES COÛTS PAR POSTE ET PAR TYPE D'ACTIVITÉ

	POSTE 4	POSTE 10	POSTE 12	POSTE 21	TOTAL DE L'ÉCHANTILLON
C-1	2,550,29	2,019,38	1,080,71	1,198,50	6,848,87
C-2	858,54	345,32	410,98	305,25	1,920,09
C-3	364,21	161,34	192,96	75,17	793,68
C-4	463,64	211,85	210,38	208,77	1,094,65
C-5	1,523,98	365,42	123,28	59,76	2,072,44
C-6	97,55	14,74	33,23	10,99	156,51
TOTAL C	5,760,66	3,103,31	2,018,31	1,847,46	12,729,73

RÉPARTITION DU COÛT DES ACTIVITÉS ANTI-CRIMINELLES PAR SOUS-CATÉGORIE

Une première recherche, *au seul niveau des patrouilles de police*, pourrait tenter d'évaluer le risque qu'entraînent les diverses tâches auxquelles sont assignés les policiers de patrouille, et montrer que le salaire perçu est justifié, ou trop élevé, et ce, par rapport aux policiers des autres services.

2/ Rôle social de la police

On se rend compte que le rôle non-anti-criminel des patrouilles de police est le plus important (C toujours inférieur à 1).

NC

D'ailleurs, dans ce dernier type d'activités, ce sont les appels d'aide aux citoyens qui sont les plus nombreux, qu'il s'agisse de personnes blessées ou malades que l'on conduit à l'hôpital, ou encore d'une assistance quelconque aux citoyens*.

Parfois, il s'agit d'une dispute entre mari et femme, d'un homme ivre auquel sa femme ne veut pas ouvrir, etc. . .

A notre avis, le rôle para-social de la police est trop important, ou encore pas assez. Une étude pourrait montrer l'utilité et l'économie d'un travailleur social attaché à un poste.

En effet, dans la plupart des cas, les policiers de patrouille assumant une tâche "para-sociale" s'en tiennent à "limiter les dégâts", à apaiser le couple se disputant, à amener coucher au poste l'homme ivre, voire à placer des doubles-fenêtres. Mais leur rôle s'arrête là; et nul ne s'occupera plus de savoir si le couple se dispute encore (avec tout ce que cela implique: divorce, enfants malheureux, . . . voire, facteurs criminogènes), si cet homme boit toujours ou si cette femme ne manque de rien d'autre que de double-fenêtres.

Le travailleur social attaché à un poste aurait, d'une part, l'avantage de connaître les habitants et, d'autre part, la possibilité d'entreprendre une *action continue* et plus rationnelle que celle des patrouilles de police.

3/ Évaluation de certaines formes de surveillance policière

Nous avons déjà fait une étude comparative des temps consacrés par les policiers aux appels impliquant les femmes et les hommes, que nous ne reproduisons pas ici, faute d'espace, mais dont nous donnons, dans les tableaux récapitulatifs, en pages 511 et 512, un aperçu des résultats obtenus.

On peut également envisager une étude coût-bénéfice de l'installation d'un circuit fermé de télévision quadrillant les principaux carrefours de la ville.

Ce principe aurait maints avantages; citons, par exemple, outre l'aide apportée aux problèmes de circulation la possibilité de suivre, de caméra en caméra, une voiture suspecte, voire de prendre en chasse, par ce même système, les auteurs d'un hold-up: le risque de perdre de vue la voiture suivie est annulé, de même que celui de provoquer un accident qui, eu égard à la vitesse du poursuivi et du poursuivant, peut être très grave.

On pourrait également envisager une étude, du même genre, de l'installation de circuits fermés reliés au poste de police le plus proche pour la surveillance des établissements bancaires. Ainsi, la police pourrait arriver sur les lieux sans que les voleurs n'aient été prévenus par le déclenchement d'un système d'alarme sonore. Il est inutile de préciser quel serait le rôle préventif d'un tel système.

4/ Taux d'encadrement et mode d'encadrement

À ce sujet, deux études au moins sont à faire:

Tout d'abord, l'on constate que le taux d'encadrement ne varie ni en fonction de la population, ni en fonction de la criminalité. C'est ainsi que, par exemple, le poste 3 a un indice du crime de 25,64 et un taux d'encadrement de 2,02 alors que le poste 6, dont l'indice du crime est de 33,87 n'a un taux d'encadrement que de 1,41.

Il faut aussi se demander quelles sont les valeurs que la police est sensée protéger contre le crime; il semble, pour la ville de Montréal, que ce soient les entreprises commerciales ou financières (banques, magasins, cinémas, . . .).

De l'Île de Montréal, la municipalité dont le taux d'encadrement est le plus fort est Westmount. Or, il n'y a pas, à Westmount, ou il y a très peu, de zones commerciales ou d'établissements financiers, cette municipalité étant une zone résidentielle.

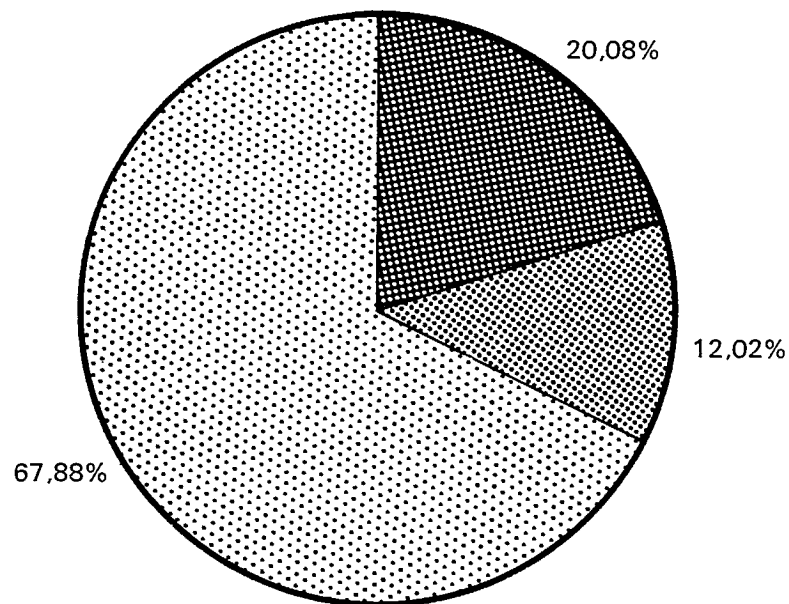
Il paraît donc nécessaire, et très utile, d'étudier les éléments qui font varier le taux d'encadrement.

Ce taux est calculé d'après le nombre de policiers par mille habitants, et sont inclus, parmi ces policiers, tous ceux qui ont un rôle administratif. Une recherche serait à faire sur le coût, l'efficacité et, le cas échéant, les

* Vers la fin de la 3^{ème} période de travail (vers 23 heures), deux policiers se sont rendus à l'appel d'une vieille femme. Motif de l'appel: l'hiver approchait et le fils de cette dame (qui vit, lui, dans un quartier résidentiel) n'avait "pas le temps" de venir placer les doubles fenêtres destinées à protéger les maisons du froid. Rendus sur les lieux, les deux policiers ont placé ces doubles fenêtres avant de prendre congé.

RÉPARTITION DES POURCENTAGES DE TEMPS

145



FEMMES

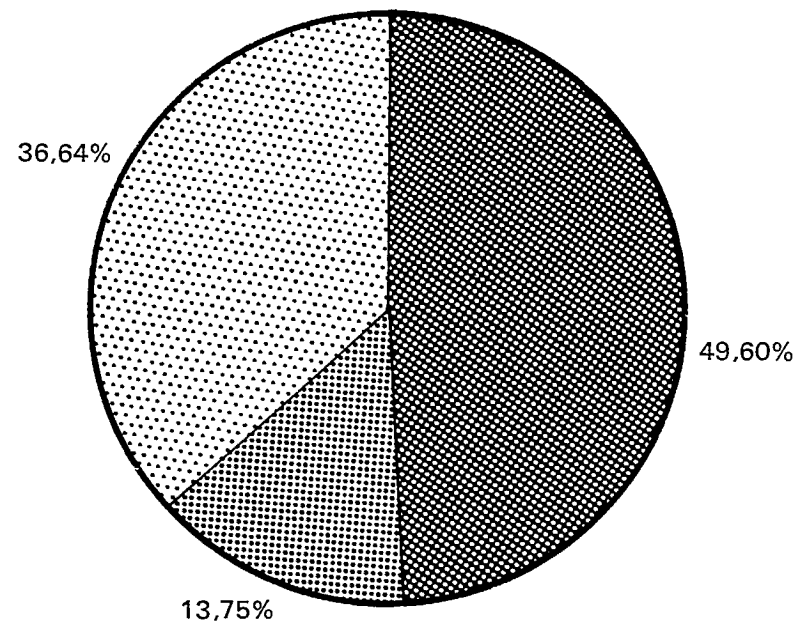
activités criminelles



activités à caractère mixte



activités non-criminelles

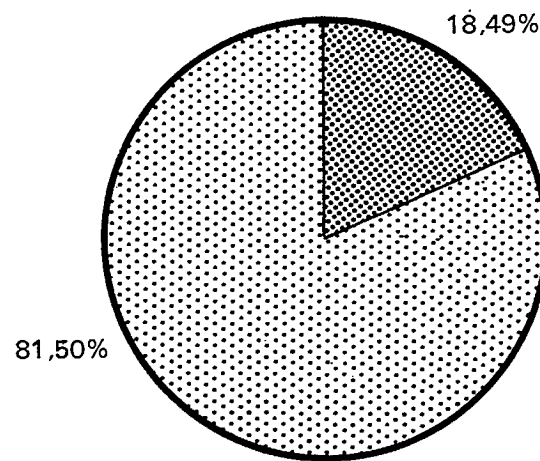


HOMMES

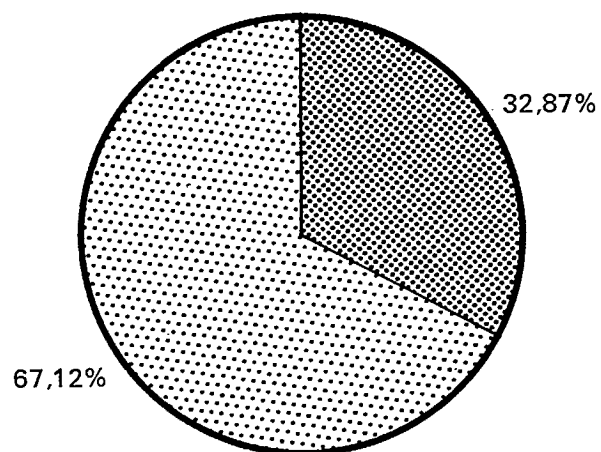
TABLEAU DE COMPARAISON DES POURCENTAGES PAR TYPES D'ACTIVITÉS

 hommes

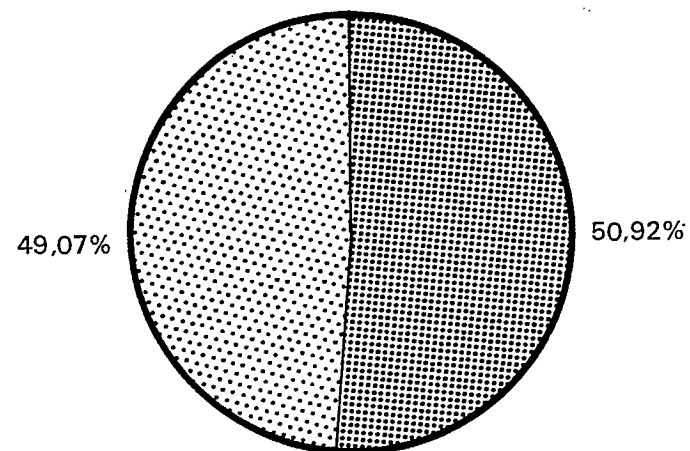
femmes 



ACTIVITÉS CRIMINELLES



ACTIVITÉS À CARACTÈRE MIXTE



ACTIVÉS NON-CRIMINELLES

bénéfices de la mécanographie pour remplacer une partie des services administratifs de la police de Montréal (comptabilité, . . .).

5/ Réaction du public

Il ne s'agit pas de faire l'étude de la perception du policier par le public (cette étude ayant déjà été faite par MM. Rico et Tardif), mais de mesurer la perception du danger de victimisation.

Ce danger n'est pas le même selon que l'on se trouve dans un quartier désavantagé (risque surtout de dommages physiques), ou dans un quartier résidentiel (risque surtout de dommages matériels).

La recherche pourrait donc tenter de confirmer l'hypothèse que le danger de dommages matériels pourrait être réduit grâce à un équipement technique (serrure de sûreté, alarme, . . .) alors que dans le contexte actuel, seule la présence de policiers peut atténuer le danger de dommages corporels.

Si l'hypothèse est confirmée, on pourrait alors envisager de placer dans les quartiers défavorisés, les policiers, préposés à la garde de valeurs matérielles dans les quartiers résidentiels.

ASPECTS ÉCONOMIQUES DE LA PROSTITUTION À MONTRÉAL¹

INTRODUCTION

Faire une étude et une recherche scientifique sur le coût de la prostitution semble quelque peu inusité. En effet, les recherches antérieures sur la prostitution ont tenté surtout, soit de la décrire, soit de l'expliquer psychologiquement ou sociologiquement, soit de la relier au problème des maladies vénériennes². Or, il nous a semblé qu'une approche qui mettrait en lumière les implications financières de la prostitution, serait justifiable. En effet, nous sommes dans une période où certaines valeurs morales sont remises en question et où l'efficacité de la répression (systèmes policier, judiciaire, pénitentiaire) fait l'objet d'un intérêt particulier qui se traduit par l'apparition d'un nouveau type de recherches: les recherches opérationnelles.

En ce qui concerne la prostitution, le concept d'efficacité de la répression, ou de la prévention, pose un problème particulier à cause du type même de ce délit. Alors que la majorité des délits entraînent des dommages à la propriété ou contre la personne et que l'aspect moral ne constitue qu'un élément secondaire en ce qui a trait à la répression, c'est l'inverse dans le cas de la prostitution; celle-ci est un type de délit où la répression s'exerce, alors qu'il n'y a pas de victime et où la prévention vise surtout à protéger certaines valeurs morales. Cette dimension rend alors très enrichissante et très originale une étude sur l'efficacité de ce genre de répression. La démarche appliquée à cette étude sur les implications financières de la répression de la prostitution pourrait très bien être adaptée à d'autres délits sans victime tels que l'homosexualité, les loteries et les jeux illicites.

Pour mieux apprécier les implications financières d'un système, ou d'un type de réaction sociale, une approximation des implications financières d'autres types de réactions sociales nous semblerait enrichir avantageusement notre étude. C'est pourquoi, après avoir abordé la répression en termes de revenus et dépenses, nous aborderons dans les mêmes termes, mais de façon hypothétique, les autres mesures possibles, soit l'abolition, la légalisation partielle et la légalisation totale. En effet, la répression, l'abolition, la légalisation partielle et la légalisation totale représentent les quatre principales attitudes possibles face à la prostitution.

La répression implique la mise sur pied d'une section policière qui doit chercher, arrêter et traduire les délinquants devant les tribunaux. Les systèmes judiciaire et pénitentiaire subissent alors un accroissement d'activités qui exige du personnel supplémentaire. La réparation exigée se présente alors sous forme d'amendes et/ou d'emprisonnement.

Le système abolitionniste considère que la prostitution devrait être idéalement éliminée, mais constate que c'est une impossibilité pratique. Ainsi, la prostituée n'est plus considérée comme une criminelle, mais on abolit les systèmes de maisons de débauche, d'enregistrement dans les centres de santé et on défend la sollicitation. La prostituée, comme telle, n'est pas touchée, mais on rend difficiles les rencontres prostituée-client. Enfin, les abolitionnistes exigent la disparition de la police des mœurs ou des escouades de la moralité.

La légalisation pourrait être partielle ou totale. La légalisation partielle ne concernerait que l'enregistrement des filles au centre médical, les examens périodiques obligatoires (Barcelone, Nassau) et, dans certains cas, la limite des activités dans des endroits précis, (maisons de débauche, quartiers connus comme "red-light districts", comme c'est le cas de Dusseldorf, par exemple).

La légalisation totale étendrait le contrôle de l'État aux revenus des prostituées. La prostitution serait considérée comme un commerce, ou comme un emploi à commission, lesquels seraient taxés comme tout autre commerce ou emploi à commission.

Cette recherche consistera donc à établir un bilan des revenus et dépenses de l'option répression, à critiquer ce bilan en fonction d'une analyse de coût-efficacité, en tenant compte du nombre d'arrestations, du nombre de récidives et du montant des amendes payées, et à comparer enfin les implications financières des quatre options possibles dans un contexte hypothétique et ne tenant pas compte des considérations d'ordre moral.

OPÉRATIONNALISATION

Dans cette section, nous tenterons d'énumérer et d'expliquer les différents indicateurs choisis pour mesurer les conséquences financières de l'option en faveur du système de répression au lieu du système d'abolition ou de la légalisation.

¹ Rapport élaboré dans le cadre du séminaire de doctorat dirigé par le professeur D. Szabo, à l'occasion du 11^{ème} Symposium International de C.C.

² Voir, entre autres, à ce propos, le contenu des résumés concernant la prostitution dans "Excerpta Criminologica".

Processus de la répression.

Avant d'opérationnaliser nos concepts de prostitution, du coût de la répression et de revenus de la répression et de la prostitution, nous allons décrire brièvement les étapes par lesquelles passent les personnes arrêtées pour des causes relatives à la prostitution. Cette description nous permettra ainsi de saisir les principaux indicateurs, de les étudier et de les quantifier:

Généralement, tout débute par une initiative de la police qui charge les agents de la moralité de la surveillance de certains quartiers et clubs. En effet, il semble qu'à Montréal il n'y ait qu'une dizaine de causes par année, introduites à la suite de plaintes de clients insatisfaits, ou de voisins ennuyés.

Lorsque les agents repèrent une femme louche, il y a filature et observation, ou du logement de la femme, ou des allées et venues de la femme elle-même. Chaque cause suppose généralement trois jours d'observation où l'on prend note du nombre et de l'apparence des clients, et où les policiers essaient d'entrer en contact avec la suspecte pour faire la preuve de la sollicitation. Dans les deux tiers des causes, le client, lors de l'arrestation, était un policier. L'autre tiers des arrestations est basé sur les observations antérieures, le contenu de l'appartement et, quelquefois, sur les déclarations des clients.

La prévenue arrêtée est ensuite conduite au quartier de détention où elle attend jusqu'au lendemain matin sa comparution en Cour. Elle doit alors compléter une fiche médicale que l'infirmière remet au médecin le lendemain et, dès huit heures, la prévenue subit un examen pour dépister l'existence de maladies vénériennes. Puis elle est conduite à la Cour où elle se fera lire l'acte d'accusation auquel elle répondra coupable, ou non. Dans les deux cas, elle remonte aux cellules du quartier de détention jusqu'à 4 heures p.m., moment où elle sera conduite à la prison des femmes jusqu'au lendemain pour recevoir sa sentence, ou connaître la date de son procès. En effet, le juge ne prononce sa sentence qu'après avoir pris connaissance du rapport médical, ce qui exige 24 heures. Si les résultats sont négatifs, la prévenue pourra retourner chez elle, si elle n'a pas de sentence d'emprisonnement. Si les résultats sont positifs, le juge donne un ordre d'isolement obligeant l'accusée à retourner à la prison des femmes pour se faire traiter. Généralement, elle comparaitra à nouveau devant les juges une semaine plus tard, délai exigé pour le traitement et en raison de la période de fin de semaine où la Cour ne siège pas.

Ceci résume brièvement le processus de répression qui nous suggère déjà les grands indicateurs suivants:

1. Prostitution (définition opérationnelle)
2. Revenus de la prostitution
3. Coût pour l'escouade de la moralité
4. Coût pour le quartier de détention
5. Coût pour le centre médical
6. Coût pour le système judiciaire
7. Coût pour la prison
8. Revenus du système judiciaire

A ces indicateurs, on peut ajouter les suivants:

9. Caractéristiques des prostituées
10. Revenus du proxénétisme
11. Dépenses spéciales occasionnées par la prostitution.

Opérationnalisation de la prostitution

Nous aborderons d'abord l'opérationnalisation du concept prostitution, qui implique les subdivisions suivantes:

- 1/ Définition opérationnelle de la prostitution
- 2/ Quantification de la prostitution
- 3/ Revenus de la prostitution
- 4/ Occupation de la prostituée
- 5/ Dépenses spéciales occasionnées par la prostitution
- 6/ Contribution au proxénétisme.

1/ Définition opérationnelle de la prostitution

Par prostitution, nous entendrons, dans ce travail, toutes causes relatives aux articles 160 c, 164 c, 182 (1), 182 (2a, b, c), 183, 184 a à k. du code criminel et aux articles 1573 (alinéas 2 et 10) et 3416 des règlements municipaux. En gros, ces articles réfèrent, respectivement, au fait de flâner, de vagabonder, de tenir une maison de

débauche ou de s'y trouver, de transporter une personne vers une maison de débauche, de pratiquer le proxénétisme, de masser sans licence, de masser une personne du sexe opposé et, finalement, de s'asseoir avec un client quand on est serveuse ou danseuse dans un club. En 1969, 85% des causes référaient aux articles 160, 164 et 182.

2/ Quantification de la prostitution

Cet item implique deux dimensions:

- a) le nombre de prostituées connues par la police,
- b) le nombre de prostituées inconnues d'après l'estimation de la police.

3/ Revenus de la prostitution

Ceci implique les indicateurs suivants:

- a) l'item précédent,
- b) l'estimé du coût d'une "passe,"
- c) l'estimé du nombre de "passes" par semaine.

4/ Occupation de la prostituée

5/ Dépenses spéciales occasionnées par la prostitution

Nous mesurerons cet item sur trois points:

- a) surplus en *location de logement*

En tenant compte du loyer normal d'une jeune femme dont l'occupation est celle de la prostituée et en supposant le loyer probable payé par la prostituée, il suffira de calculer l'écart de la location.

- b) coût de *déplacement*

Pour établir ce coût, il faudra tenir compte du nombre de "passes" par semaine et du coût moyen d'une course en taxi. Il faudra, de plus, établir la proportion de passes qui exigent un déplacement.

Comme il n'y a aucun renseignement là-dessus, nous avons pris les décisions arbitraires suivantes:

- La moitié des passes exigent un déplacement. Ceci nous semble vraisemblable, car les prostituées doivent souvent se rendre à l'appartement ou au motel du client, ou à des appartements spéciaux loués par la "madame", ou encore à un club, et ensuite à leur appartement.
- Le coût moyen d'une course est de \$2. Nous avons supposé que souvent les clients qui demandent une prostituée ou une masseuse, ne demeurent pas trop loin. Les "madames" ou les proxénètes n'ont pas avantage à perdre trop de temps en transport. Donc, incluant le pourboire, la somme de \$2. nous semble être vraisemblable, étant donné les taux pratiqués à Montréal.

- c) dépenses *d'avocats*

La quantification de cet item exige:

- La connaissance du nombre de causes annuelles.
La police nous a fourni le compte rendu suivant pour l'année 1969:

Nombre total de causes relatives à la prostitution: 614, dont:

- 341 causes de vagabondage et flânage
- 118 tenue d'une maison de débauche
- 73 séjour dans une maison de débauche
- 18 proxénétisme
- 6 transport vers une maison de débauche
- 58 autres (art. 3416, 1573)

- Le tarif d'un avocat

Il ne nous fut pas possible d'obtenir ce renseignement. Aussi, avons-nous pris une autre décision arbitraire et avons-nous fixé le prix à \$100 la cause. Comme chaque cause exige au moins deux comparutions en Cours, et que dans 70p. 100 des cas, si l'on se fie aux données pour janvier et février 1970, il y a procès, donc au moins trois comparutions, le tarif de \$100 semble vraisemblable et peut-être même conservateur. Il est d'ailleurs plus rentable de proposer des chiffres conservateurs dans une étude comme celle-ci.

6/ Contribution au proxénétisme

Il s'agit ici d'établir la proportion des revenus de la prostituée qui est remise, soit au proxénète, soit à la "madame". Cette proportion peut varier de 10 à 50 p. 100

Opérationnalisation du concept de répression

Abordons maintenant l'opérationnalisation du concept de répression. Ce concept se subdivise en deux grandes dimensions, à savoir :

1. Coût de la répression
2. Revenus de la répression.

En ce qui concerne le *coût de la répression*, il se subdivise en quatre secteurs :

- a) *Le secteur de la police* qui inclut les :
 - coûts pour la section prostitution de *l'escouade de la moralité*
 - coûts pour le *quartier de détention*.
- b) le secteur du *centre médical* qui s'occupe de l'examen pour les maladies vénériennes.
- c) le secteur des *Cours*
- d) le secteur de la *prison*.

Chacun de ces secteurs peut se mesurer financièrement par la compilation de certains indicateurs précis que nous allons décrire maintenant.

Pour le secteur police, section *moralité*, nous avons retenu les indicateurs suivants :

1. Salaires des employés qui travaillent à temps plein sur la prostitution.
2. La part que la ville de Montréal affecte au plan d'assurance-maladie de ces employés. (En ce qui concerne la part consacrée au fonds de pension, la ville n'en verse plus depuis deux ans).
3. Proportion du salaire des employés qui travaillent partiellement sur la prostitution. Cette proportion varie selon le travail de ces employés. Elle fut évaluée à 1/3 pour les officiers de liaison qui représentent les policiers lors de la première comparution. En effet, en 1969, sur 1910 causes de moralité, 614 (soit environ 1/3) étaient des causes relatives à la prostitution.

Nous avons établi à 3/5 la proportion pour le capitaine, les lieutenants superviseurs, le lieutenant contrôleur du temps et les employés cléricaux. En effet, ces gens assurent leur service à toute l'escouade de la moralité, 52 hommes, dont 30 sont affectés à la prostitution.

Ces mêmes proportions de 1/3 et 3/5 furent appliquées au montant versé par la ville au plan d'assurance-maladie.

4. Temps supplémentaire.

La proportion du temps supplémentaire de la section prostitution fut évaluée à 1/5 d'après les affirmations du capitaine, même si la proportion des employés est de 3/5. En effet, les causes de la prostitution, souvent basées sur des observations, exigent peu de temps supplémentaire, car les heures de travail des enquêteurs (7 p.m. à 2 a.m. ou 8 p.m. à 3 a.m.), couvrent généralement toutes les "bonnes heures". Le temps supplémentaire est rémunéré à temps et demi; \$6,31 de l'heure.

5. Temps de Cours.

Le temps de Cours est le temps où le policier doit agir comme témoin. À cause des heures particulières de travail et donc de l'inconvénient des comparutions en Cours à 9 h. le matin, chaque policier devant se présenter en Cour est assuré d'être payé un minimum de 4 heures à temps et demi, soit \$6,31 de l'heure. La proportion du temps de Cours correspond à 30/52 ou 3/5.

6. Allocation vestimentaire.

Cette allocation, qui est de \$275 par année, a été calculée en tenant compte des proportions de 1/3 et 3/5 là où elles étaient applicables.

7. Dépenses d'automobile.

Le calcul tiendra compte de 15 automobiles en fonction 8 heures par jour. En effet, les 30 enquêteurs travaillent par équipe de deux. De plus, comme le travail exige tantôt de longues filatures et tantôt de l'observation sur place, nous avons estimé que ces voitures subissaient le même traitement qu'une voiture de particulier. C'est pourquoi, nous basant sur les chiffres des Caisses Populaires Desjardins, nous avons estimé le coût annuel d'une automobile à \$1.500 environ.

8. Dépenses spéciales.

Ce sont les allocations spéciales attribuées au policier pour les frais de surveillance dans les clubs, pour payer les informations, pour louer les appartements si nécessaire, et pour payer les "contrats". Seul, l'argent des contrats (des billets marqués) est récupérable.

9. Amortissement des locaux et du mobilier.

Il est calculé en fonction de l'espace occupé et du coût de l'amortissement de la bâtisse.

En ce qui concerne le *quartier de détention*, les indicateurs sont :

1. Proportion du *salaire des gardiens* masculins qui sont chargés de l'enregistrement.
Cette proportion est établie en calculant le temps annuel que prend l'enregistrement et en multipliant par le salaire horaire des deux employés concernés.
2. Proportion du salaire des matrones.
Cette proportion est établie d'après le nombre d'arrestations de prostituées en janvier 1970, comparé à l'ensemble des femmes arrêtées. Cette proportion est 50/310, donc 1/63.
3. Proportion de *l'assurance-maladie*.
4. *Amortissement* des cellules.
Même calcul que pour les bâtiments occupés par la brigade de la moralité.
5. Coût des *repas*.
Chaque prostituée reçoit au moins deux repas: le déjeuner (toast, café) et le dîner (sandwich, café, gâteau). Le tout évalué à environ \$0,25 du repas. Ainsi, 614 prostituées ont consommé 1.228 repas.

Pour le *centre médical*, nous avons retenu:

1. Proportion du *salaire du médecin*, qui est établie en multipliant le salaire horaire du médecin, soit \$10., par le nombre d'heures annuelles que prennent les examens. Chaque examen prend environ 15 minutes, et il y en eut 563 en 1969.
2. Proportion du salaire de l'infirmière, établie en multipliant son salaire horaire, \$3,35, par le nombre d'heure que totalise l'enregistrement dans le dossier médical. Chaque enregistrement prend environ 15 minutes.
3. *Matériel* utilisé spécifiquement pour la prostitution. Ce sont:
 - 563 seringues
 - 563 aiguilles
 - 563 spéculum
 - 563 paires de gants,

et chaque item coûte environ \$0,05 en moyenne.

4. *Amortissement* des locaux et mobilier.

Même calcul que précédemment.

Au niveau des Cours, les seuls indicateurs utiles sont:

1. *Nombre de causes* de prostitution en 1969, soit 614.
2. *Nombre de comparutions* en Cours, exigées par ces causes. Nous avons estimé à partir des données de janvier et février 1970, que 614 causes impliquent environ 2.400 comparutions. En effet, nous avons déjà dit qu'une cause exige au moins deux comparutions et que 70 p. 100 des causes demandent au moins trois comparutions (quand il y a procès).
3. *Le temps moyen* d'une comparution, environ 1/2 heure. En effet, certaines ne prennent que 10 minutes, et d'autres 1 h.1/2. L'ensemble des causes exige donc environ 1.200 heures par année, ce qui équivaut à une année complète pour les différents employés impliqués.
4. *Le salaire annuel* des différents employés et magistrats:
 - 1 juge
 - 1 assistant-greffier
 - 1 huissier

- 1 sténo officielle
- 1 procureur de la couronne
- 1 constable-surveillant.

Les honoraires du juge sont de \$28.000 par an, et le salaire du constable, \$8.000. — Comme nous n'avons pu obtenir d'information pour les autres salaires, nous avons fixé leur moyenne à \$12.000. —

5. *Amortissements* des locaux.

Même calcul que précédemment.

Enfin, en ce qui concerne le coût de la prison, nous avons retenu:

1. Proportion des *salaires des 87 employés* de la prison des femmes.
2. Proportion du fonds de pension payé par le gouvernement, soit 3,5%.
3. Proportion de l'assurance-maladie.
4. Proportion de l'allocation vestimentaire, soit \$88 par employé.

Cette proportion, la même pour les quatre item, est calculée sur la base du rapport qui existe entre le nombre de jours que les prostituées ont passés en prison et le nombre de jours que toutes les prisonnières (prostituées et autres) ont passé en prison. En effet, la comparaison entre le nombre de prostituées et le nombre total des détenues n'aurait pas été pertinent, puisque les prostituées ont des sentences beaucoup plus courtes que les autres (en moyenne, une semaine). C'est pourquoi nous avons établi la proportion à partir du nombre de jours-prostituée. Pour ce faire, nous avons relevé le nombre de jours-prostituée durant les mois de janvier et février 1970 et pour compléter ce nombre, nous avons relevé, à partir du mois de mai 1969, les condamnations qui incluaient un certain nombre de jours durant ces deux mois. Ainsi, par exemple, quelqu'un qui a été condamné à demeurer en prison du 8 septembre 1969 au 17 janvier 1970, a passé 17 jours durant notre période critère.

$$\text{La proportion est de: } \frac{531 \text{ "jours-prostituée"}}{3633 \text{ "jours-femme"}} = 12.5 \text{ p. } 100$$

$$\text{alors que le rapport } \frac{\text{nombre de prostituées}}{\text{nombre de femmes}} \text{ aurait donné environ } 35.40 \text{ p. } 100$$

5. *Repas.*

L'évaluation du coût des repas est d'environ \$1.00 par jour.

6. Proportion de l'*amortissement* et des coûts d'opération:

soit 12.5% (du capital-intérêt payé annuellement
) de l'entretien
(du chauffage
) de l'électricité
(du téléphone
) de la taxe d'eau.

7. Coût d'une *automobile*.

Même calcul que pour les automobiles de la police, donc:
12.5 p. 100 de \$1,500. —

Pour terminer cette partie sur l'opérationnalisation, il nous reste à trouver l'indicateur pour les *revenus de la répression*.

Le seul indicateur disponible et exhaustif est celui du relevé des amendes payées. Comme il n'y avait pas de compilation pour l'année 1969, nous avons choisi comme critère la compilation des amendes durant janvier et février 1970. Nous avons, de plus, supposé que toutes les amendes seraient payées. Ceci paraît vraisemblable puisqu'elles se situent autour de \$60 en moyenne. Toutefois, en janvier, une seule tenancière a été condamnée à payer trois amendes de \$1.500, mais il s'agit là d'un cas exceptionnel. C'est pourquoi nous n'avons conservé que \$1.000 dans notre calcul; et finalement, le montant obtenu fut multiplié par 6 pour établir un estimé annuel.

Tableau-synthèse des indicateurs

Coût de la répression

POLICE

a) Moralité

1. Salaires des employés à temps plein et à temps partiel
2. Assurance-maladie payée par la ville
3. Temps supplémentaire
4. Temps de Cours
5. Allocation vestimentaire
6. Dépenses d'automobile
7. Dépenses spéciales
8. Amortissement des locaux et mobilier.

b) Quartier de détention

1. Salaires des gardiens et matrones
2. Assurance-maladie
3. Coût des repas
4. Amortissement des locaux.

CENTRE MÉDICAL

1. Salaires du médecin et de l'infirmière
2. Matériel médical
3. Amortissement des locaux et mobilier.

COURS

1. Nombre de causes
2. Nombre de comparutions exigées par les causes
3. Temps moyen d'une cause
4. Salaires des employés impliqués
5. Amortissement.

PRISON

1. Salaire des employés
2. Fonds de pension
3. Assurance-maladie
4. Allocation vestimentaire
5. Repas
6. Automobile
7. Amortissement
8. Nombre de jours-prostituée et nombre de jours-femme.

Revenus de la répression

1. Nombre d'amendes
2. Montant des amendes

Revenus de la prostitution

1. Nombre connu et inconnu de prostituées
2. Tarif d'une "passe"
3. Nombre de "passes".

Occupation des prostituées

Dépenses spéciales de la prostitution

1. Surplus de location d'appartements
2. Coût de déplacements
3. Dépenses d'avocats.

CUEILLETTE DES DONNÉES

Nous expliquerons, dans cette partie, comment et de quelles sources nous avons obtenu nos différentes informations.

Coût de la répression

POLICE

— Escouade de la moralité, section prostitution

Tous les renseignements concernant les différents coûts pour l'escouade de la moralité furent obtenus lors de trois entrevues avec le capitaine en charge de l'escouade et avec deux constables-enquêteurs assignés exclusivement à la prostitution. Au moment de nos entrevues, ces deux constables s'occupaient plus particulièrement de proxénétisme, mais avaient passé une année à la section du vagabondage, flânage et des enquêtes concernant les maisons de débauche. Une vérification dans la convention collective des policiers nous permit de calculer les salaires moyens des différents grades impliqués dans la lutte contre la prostitution.

— Quartier de détention

Les données utiles concernant le quartier de détention nous furent communiquées durant deux entrevues avec le capitaine et son assistant, responsables de ce quartier. Ils nous fournirent les données sur le nombre d'admissions d'hommes et de femmes, le coût des repas, les salaires des matrones, et ils nous introduisirent au centre médical.

CENTRE MÉDICAL

Nous avons recueilli les données sur le nombre d'exams médicaux, les salaires, le coût du matériel, l'âge et l'adresse des prostituées, lors de deux entrevues avec le médecin en charge et une de ses infirmières.

SYSTÈME JUDICIAIRE

Les entrevues avec les officiers de l'escouade de la moralité nous permirent, de plus, d'obtenir des renseignements quant au nombre de causes pour l'année et le temps que prend une cause devant la Cour selon les différents délits. Mais comme une cause suppose plus d'une comparution en Cour (un minimum de deux, soit une pour la comparution et une pour la sentence s'il y a eu aveu de culpabilité et si les résultats de l'examen médical sont négatifs), il nous a fallu compiler le nombre de comparutions en Cour lors des mois de janvier et février 1970.

Une entrevue avec l'officier de liaison nous a permis d'établir la liste du personnel impliqué dans les causes de prostitution.

PRISON

Les informations relatives à la détention furent obtenues grâce à trois entrevues, soit avec la directrice, la comptable et la travailleuse sociale. Lors de ces entrevues, nous avons obtenu les renseignements concernant les différentes étapes suivies par les prostituées, le coût de la nourriture, des vêtements, le salaire des employés, le nombre de cas traités pour maladies vénériennes; finalement, les indicateurs "jours-prostituée" et "jours-toutes offenses" furent calculés par une compilation dans le livre d'écrou.

Revenus de la répression

Pour claculer le revenu perçu à la suite de condamnations à l'amende, il nous a fallu faire une compilation des amendes sur le rapport que la moralité reçoit et qui est complété par l'officier de liaison. Celui-ci indique, après chaque comparution, les décisions judiciaires qui ont été prises. Nous avons donc compilé le résultats pour les mois de

janvier et février 1970. Cette compilation nous a permis, en même temps que de faire la somme des amendes perçues ou à percevoir, de vérifier combien de comparutions en Cour exige une cause et combien d'accusées se déclarent coupables.

Revenus de la prostitution

Pour établir quantitativement notre premier indicateur, à savoir le nombre de prostituées dans la région de Montréal, les trois officiers de l'escouade de la moralité nous ont donné le nombre approximatif de prostituées connues et une estimation du nombre total, c'est-à-dire du chiffre noir. Cette estimation fut vérifiée, quant à sa vraisemblance, en comparant avec des données concernant une autre grande ville, telles que compilées dans un article de la revue "Actualités" (1969). Nous avons, de plus, interrogé les officiers enquêteurs sur leur façon de procéder dans la lutte contre la prostitution. Ceci nous a permis de vérifier que le chiffre noir était effectivement supérieur, et de beaucoup, au nombre connu. En effet, il semble que la police doive procéder par voie d'enquête, puisqu'il n'y a, à peine, qu'une plainte par mois. Ceci implique des tournées dans les clubs et restaurants, la surveillance dans les rues, etc. . . Or, de leur propre aveu, les officiers admettent que leur travail les oblige à tenir compte surtout des récidivistes, plus facilement identifiables en ce qui a trait à l'exercice de la prostitution. Ceci conduit évidemment à cette observation de l'un d'eux qui disait: "que ce sont presque toujours les mêmes qui reviennent". Ce mécanisme de perception sélective diminue beaucoup la possibilité d'agrandir le cercle des personnes arrêtées.

En ce qui concerne les revenus de la prostitution et la part récoltée par les proxénètes ou les dirigeants, nous nous sommes fiés à trois sources principales:

- a) Les renseignements fournis par les officiers de l'escouade de la moralité, dont, entre autres, un compte rendu d'une conversation téléphonique entre un enquêteur-client et une masseuse,
- b) La thèse de maîtrise de Mlle Limoges¹,
- c) Le rapport du directeur Gilbert sur le crime organisé²,
- d) Une entrevue avec une ex-prostituée de club.

RESULTATS CONCERNANT LA PROSTITUTION

Coût de la répression

POLICE

— Escouade de la moralité, section prostitution

Indicateurs	Montant annuel
1. Salaire des employés à temps plein assignés à la prostitution:	
28 constables enquêteurs au salaire annuel de \$8.800 = ...	\$ 246.400
4 sergents au salaire annuel de \$9.500 = ...	\$ 38.000
2. Montant que la ville verse pour le plan d'assurance-maladie de ces 32 employés, soit:	
32 x \$5.50 par mois ou \$66 annuellement	\$ 2.110
3. Salaire des employés dont une partie du travail concerne la prostitution:	
2 sergents (officiers de liaison) (Salaire \$9.500) dont le 1/3 du travail concerne la prostitution.	
2 x 1/3 x \$9.500 = ...	\$ 6.330
1 lieutenant responsable de 52 employés dont 30 sont assignés à la prostitution.	
3/5 x \$10.000 = ...	\$ 60.000
2 lieutenants superviseurs (\$10.000) dont les 3/5 du travail concernent la prostitution,	
2 x 3/5 x \$10.000 = ...	\$ 12.000

¹ Mlle Limoges Th. "Étude d'un aspect de la prostitution féminine à Montréal" — Thèse M.A. — Montréal — 1964.

² Gilbert J.P. "Crime Organisé, aspects nord-américains" — 3^{ème} journée d'étude — 30 novembre 1968 — Montréal.

2 employés cléricaux (\$6.000) dont les 3/5 du travail concernent la prostitution,		
2 x 3/5 x \$6.000 =	\$	7.200
1 capitaine (\$10.700) dont les 3/5 du travail concernent la prostitution =	\$	6.420
4. Proportion du plan d'assurance-maladie que la ville verse pour ces 8 employés:		
2 x 1/3 x \$5.50 par mois ou \$66 annuellement =	\$	45
6 x 3/5 x \$5.50 par mois ou \$66 annuellement =	\$	235
5. Coût du temps supplémentaire dû à la prostitution		
1/5 x 3.887 heures en 1969 x \$6.31 h =	\$	4.850
6. Coût du temps de Cour dû à la prostitution;		
3/5 x 9.322 heures en 1969 x \$6.31 h =	\$	34.950
7. Allocation vestimentaire		
a) Employés à temps plein		
32 x \$275 =	\$	8.800
b) Employés à temps partiel		
+ 2 x 1/3 x \$275 =	\$	180
+ 6 x 3/5 x \$275 =	\$	990
8. Dépenses d'automobile		
15 autos x \$1.500 annuellement =	\$	22.500
9. Dépenses spéciales (boisson, informateurs, etc..)		
\$1.200 mensuel x 3/5 - 12 x \$200 mensuel récupérables =	\$	7.200
10. Amortissement de l'espace et du mobilier attribués à la prostitution =	\$	Nil
Nous n'avons pas pu obtenir ces chiffres. Mais comme l'escouade de la moralité n'occupe que 5 bureaux dans un édifice de 6 étages, et que la répression de la prostitution ne constitue qu'une partie de l'intérêt de cette escouade, nous croyons que le montant peut être ignoré.		

TOTAL MORALITE	=	\$	398.210
----------------	---	----	---------

Quartier de détention

1. Partie du salaire des gardiens (hommes) justifiée par la surveillance des prostituées:		
614 détenues en 1969 x 0.08 heure (soit 5 minutes) pour les enregistrer x salaire horaire moyen des officiers qui font l'enregistrement x 2 officiers		
49 h. x \$4.20 + 49 h. x \$5.10 =	\$	470
2. Partie du salaire des matrones justifiée par la surveillance des prostituées:		
1 matrone en chef		
50 prostituées arrêtées en janvier 1970 sur 320 arrestations féminines x \$6.600,		
+ 1/6 x \$6.600 =	\$	1.100
11 matrones		
50/320 x (11 x 5.600) =	\$	10.200

3. Repas servis aux détenues

614 x 2 repas x \$0.25 = ... \$ 310

4. Amortissement des locaux et du mobilier, allocation vestimentaire, part d'assurance-maladie = ...

\$ Nil

Nous avons décidé d'ignorer ces montants à cause de la faible proportion que la répression de la prostitution représente au quartier de détention.

TOTAL DETENTION	=	\$	12.080
-----------------	---	----	--------

CENTRE MEDICAL

1. Proportion du salaire du médecin pour les examens concernant le dépistage des maladies vénériennes:

563 examens x 25 h (soit 15 minutes par examen) x \$10 = ... \$ 1.410

2. Proportion du salaire des infirmières concernant l'enregistrement des prostituées:

563 enregistrement en 1969 x .08 h (soit 5 minutes par enregistrement) x \$3.35 = ... \$ 150

3. Coût du matériel utilisé pour les examens des prostituées:

Comme chacun des item utilisés (aiguilles, seringues, spéculum, gants), ne coûte que \$.05 en moyenne, nous établirons ce coût à environ = ...

\$ 100

4. Amortissement des locaux et du mobilier:

Ici aussi, nous ignorons volontairement ce coût. \$ Nil

TOTAL CENTRE MEDICAL	=	\$	1.650
----------------------	---	----	-------

SYSTEME JUDICIAIRE

1. Salaire des magistrats et des employés devant assister à une cause:

1 juge x \$28.000 = ... \$ 28.000

1 assistant greffier

1 sténo officielle

1 huissier

1 procureur de la Couronne

1 constable surveillant x \$8.800 = ... \$ 8.800

} . en moyenne \$12.000 = ... \$ 48.000

2. Fonds de pension, en moyenne 4% du salaire, sauf pour le policier:

4 p. 100 x \$76.000 = ... \$ 3.112

3. Assurance-maladies;

6 p. 100 x \$66 = ... \$ 396

N.B. — Nous avons calculé en effet que le nombre des causes de prostitution justifiait un travail à temps plein pour chacun des magistrats et employés mentionnés ci-haut.

En effet, les 614 causes de 1969 ont exigé au moins deux comparutions en Cour, soit la comparution et le procès proprement dit. De plus, d'après les relevés de janvier et de février 1970, 65 p. 100 des causes exigent un procès, donc une 3ème comparution. Si l'on ajoute les causes où il y a remise, où le procès exige plus d'une comparution et où la sentence est donné après le procès, on arrive à peu près à 2.400

comparutions pour les causes de prostitution. Ayant établi à 1/2 heure la durée moyenne d'une comparution, ceci nous donne 1.200 heures de travail annuellement, soit approximativement une année de travail pour les magistrats et employés concernés.

TOTAL COUR	=	\$	88.308
------------	---	----	--------

PRISON

1. Salaire des employés dont une partie du travail concerne la prostitution.

En prenant comme proportion le rapport du nombre de jours passés en prison par les prostituées et le nombre de jours passés en prison par l'ensemble des prisonnières, nous avons obtenu:

$\frac{531 \text{ "jours-prostituée"}}{3.533 \text{ "jours-prisonnière"}}$ pour janvier, février 1970
soit 12.5 p. 100

En additionnant les salaires annuels des 87 employés, nous avons obtenu:

520.00 (les salaires variant de \$6.000 à \$13.000)

Ce qui nous donne l'équation suivante:

12.5 p. 100 x \$520.000 = ... \$ 65.000

2. Proportion que le gouvernement verse au fonds de pension de ces 87 employés:

12.5 p. 100 x 3.5 p. 100 (part du gouvernement) x 520.00 = ... \$ 2.220

3. Proportion que le gouvernement verse au plan d'assurance-maladie:

12.5 p. 100 x \$72 (prime annuelle) x 87 employés \$ 780

4. Repas des détenus:

3.180 "jours-prostituée" x \$1. par jour = ... \$ 3.180

soit estimation annuelle à partir de 531 "jours-prostituée" calculés pour janvier et février 1970

5. Uniformes des employés

12.5 p. 100 x 75 employés x \$88 l'uniforme = ... \$ 825

6. Coût d'utilisation d'une automobile (d'après l'estimation des Caisses Populaires)

12.5 p. 100 de \$1.500 = ... \$ 200

7. Coûts d'opération

Electricité 12.5 p. 100

Téléphone 12.5 p. 100

Taxe d'eau 12.5 p. 100

+ Chauffage 12.5 p. 100

+ Amortissement des locaux et du mobilier

12.5 p. 100 x \$100.000 = ... \$ 12.500

ce qui est une approximation basée sur le coût de construction de \$1.750.000.

TOTAL PRISON	=	\$	84.685
--------------	---	----	--------

TOTAL COUT DE LA REPRESSION	\$	586.800
-----------------------------	----	---------

Revenus de la répression

Total des amendes payées en janvier et février 1970 x 6 soit $\$3.600 + \$1.900 \times 6 =$ \$ 31.000

En effet, compte tenu du fait que le nombre d'arrestations en janvier et février est très proche de la moyenne mensuelle de 1969 (46 et 50 avec une moyenne de 48 en 1969) et qu'il n'y a aucune raison pour que les amendes varient d'une saison à l'autre, cet indicateur nous semble valable. Toutefois, nous avons dû faire un rajustement des amendes de janvier et février, car durant le mois de janvier, une seule prévenue a été condamnée à \$4.500 d'amende, ce qui est très rare. Cette personne, d'ailleurs était connue des autorités judiciaires depuis cinq ans, comme une récidiviste notoire. Aussi, n'avons-nous retenu que \$1.000 dans notre calcul.

REVENU TOTAL DE LA REPRESSION	\$ 31.000
-------------------------------	-----------

Revenus de la prostitution

a) Revenus des prostituées

Nombre de prostituées x nombre de "passes" x coût moyen d'une "passe" = ... \$ 2.000

1. Nombre de prostituées

A partir d'un nombre de 400 prostituées connues, les trois officiers ont estimé à 2.000 le nombre de prostituées travaillant à temps plein. Ces officiers n'incluent pas, dans ces 2.000, une forme plus discrète de prostitution, à savoir celle de la secrétaire qui reçoit des avantages financiers en échange de ses faveurs sexuelles à un patron ou à un "sugar-daddy".

2. Nombre moyen de "passes"

La thèse de Mlle Limoges et le compte rendu du directeur Gilbert mentionnent que certaines prostituées font environ de 7 à 12 "passes" par jour et cela cinq jours par semaine. Nos informateurs ont confirmé ces affirmations, mais, à cause d'un certain nombre qui se contente d'une seule "passe" par jour, ils établissent la moyenne à 5 "passes" par jour. Il faut dire que la grande majorité de ces "passes" ne durent qu'une demi-heure. D'où 5 "passes" par jour cinq jours par semaine, pendant 44 semaines =

\$ 1.100

3. Le coût moyen d'une passe = ...

\$ 30

Les mêmes sources d'information situent le coût moyen d'une "passe" entre \$25 et \$50. Certaines exigent \$200 l'heure, d'autres, \$20 environ. Le compte rendu d'une conversation entre un policier-client et une masseuse nous révèle ceci:

"\$10 pour la maison, plus le pourboire pour la masseuse . . . Le pourboire dépend du "spécial". C'est \$10 à la main, \$20 à la bouche et \$30 pour me coucher".

Ainsi il nous semble vraisemblable d'évaluer le coût moyen d'une "passe" à \$30. Ceci nous a d'ailleurs été confirmé par une ex-prostituée qui a travaillé pendant deux ans dans un club de Montréal.

4. Ces estimés nous permettent d'évaluer le revenu des prostituées pour une année, à:

$2.000 \times 1.100 \text{ passes/année} \times \$30 =$ \$ 66.000.000

N.B. — Cette évaluation tient compte d'un travail réparti sur 44 semaines par année.

b) Revenus des proxénètes ou "madames".

Pourcentage du revenu des prostituées.

Ce pourcentage, d'après nos informateurs et le compte rendu ci-haut, varie entre 10 et 50 p. 100 selon les dépenses assumées par le proxénète ou la "madame" et selon la spécialité. Nous avons vu que pour la mesure, ce pourcentage variait de 50 à 25 p. 100,

soit \$10/20 ou \$10/40. En ce qui concerne une des "madames" les plus connues à Montréal, sa part est de 50 p. 100, mais elle fournit les appartements, la caution et l'amende s'il y a lieu. Par contre, notre ex-prostituée rapporte que son "patron" gardait 10 p. 100 des "passes" de ses 35 prostituées.

De sorte que les revenus du proxénète et de la "madame", en fixant la moyenne à p. 100 30 = \$ 19.800.000

REVENU TOTAL DE LA PROSTITUTION	\$ 66.000.000
---------------------------------	---------------

Occupations professionnelles telles que déclarées par les prostituées

Le livre d'écrou de la prison des femmes de Montréal indique la distribution suivante pour toutes les prostituées détenues, en janvier 1970:

N = 50

Ménagères	8
Employées de manufactures	3
Serveuses	11
Danseuses	7
Secrétaires	2
Etudiantes	1
Nil	18

Dépenses particulières de la prostitution

— Surplus en location d'appartements

— Nous supposons que si nos prostituées ne l'étaient pas, elles pourraient payer un appartement d'environ \$90 par mois. Cette hypothèse nous semble confirmée par les occupations de ces personnes (serveuses, danseuses, gagnant environ \$100 par semaine).

— Nous supposons maintenant qu'elles payent un logement d'environ \$150 par mois. Nous sommes encouragés à formuler cette hypothèse par les adresses mentionnées sur les fiches de l'infirmerie. La majorité des adresses réfèrent à des blocs appartements du centre ville: Peel, Guy, Sherbrooke, etc. . .

Si nous calculons le surplus, en appartement pour les 2.000 prostituées, nous atteignons la somme de:

2.000 x \$720 année =	\$ 1.400.000
-----------------------	--------------

— Dépenses de taxi

— En supposant que la moitié des "passes" exigent un déplacement (du salon de massage, du club, etc...) et que chaque course coûte environ \$2, nous obtenons:

500 "passes" x \$ 4(aller/retour) x 2.000 prostituées =	\$ 4.000.000
---	--------------

— Dépenses en avocats de la défense

614 causes en 1969 x \$100 par cause =	\$ 60.000
--	-----------

Synthèse approximative des coûts

1. Coût pour la moralité	\$ 400.000
2. Coût pour la détention	\$ 12.000
3. Coût pour le centre médical	\$ 1.500
4. Coût pour la justice	\$ 85.000
5. Coût pour la prison	\$ 85.000
Coût total	\$ 583.500
6. Revenus de la répression	\$ 31.000
7. Revenus de la prostitution	\$ 66.000.000
8. Contribution au proxénétisme	\$ 20.000.000
9. Dépenses spéciales occasionnées par la prostitution bailleur autre que Sa Majesté.	\$ 5.500.000

INTERPRÉTATION ET CONCLUSION

Ainsi, nous venons de calculer que l'option, répression de la prostitution, coûte environ \$600.000 avec des revenus d'environ \$30.000, et ce, pour la région de Montréal seulement. Dans ce dernier chapitre, nous tenterons une analyse critique de cette option en cherchant à dégager les avantages et les désavantages qui justifieraient ce choix et en y appliquant les principes d'une analyse coût-efficacité. Pour terminer, nous effectuerons la même démarche pour les options abolition et légalisation partielle ou totale.

Répression

— Justifications

La répression, à notre avis, semble fondée sur trois formes de victimisation:

1. Une victimisation qui concernerait *le client*, à savoir que ce dernier serait exposé au danger de se faire voler, de contracter des maladies vénériennes, etc . . .
2. Une victimisation qui concernerait les *prostituées* elles-mêmes, à savoir qu'elles seraient exposées au danger d'être entraînées de force dans ce métier et d'être maltraitées à l'occasion de refus.
3. Une victimisation qui concerne *la société* au sens large. Il s'agit ici d'être exposé au scandale public quand les maisons de prostitution sont bien identifiées. Il s'agit aussi du danger pour une société qu'une partie de ses revenus soit versée à la pègre et au crime organisé. Il s'agit enfin du fait que la société soit victime d'une atteinte à ses moeurs et à ses valeurs morales.

— Critique des justifications

1. La victimisation du client nous semble une justification anachronique. En effet, les dangers de vols pouvaient être fréquents autrefois, mais actuellement, comme l'avait constaté d'ailleurs, dans une de ses conférences, l'ex-directeur de la police de Montréal, M. Gilbert, ces dangers ont presque totalement disparus. Les réseaux de "call-girls" sont dirigés par des personnes intéressées à conserver leur clientèle et qui défendent aux prostituées de voler ou même de prendre des boissons alcooliques durant leurs heures de travail.

En ce qui concerne le risque de maladies vénériennes, il semble être peu important. En effet, les dirigeantes exigent que leurs filles subissent des examens périodiques. De plus, les femmes elles-mêmes font utiliser le condom à leur client, ce qui diminue de beaucoup le risque de contagion. Ceci nous est directement confirmé par le nombre d'ordres d'isolement que la Cour impose à certaines femmes. En effet, le processus de répression oblige la prévenue à subir un examen médical, de comparaître devant la Cour et de revenir le lendemain pour connaître la décision du juge, dont l'"ordre d'isolement", qui oblige l'accusée à se faire traiter à la prison des femmes. Or, durant les mois de janvier et février 1970, nous n'avons relevé que 11 cas de femmes traitées pour maladies vénériennes, ce qui ne représente que 10% environ des personnes arrêtées. Donc, là aussi, la justification de la répression semble perdre de son importance, importance qu'elle avait sûrement il y a quelques années.

2. La victimisation, pour les prostituées elles-mêmes, semble aussi être d'une importance relativement faible. En effet, d'après les approximations de la police, le nombre de prostituées soumises à la force et à la violence aurait beaucoup diminué. Ceci s'expliquerait par le fait que les studios de massage et les réseaux de "call-girls" sont des alternatives très intéressantes dont les dirigeantes n'imposent pas de fréquence supérieure à celle qui serait, de toute façon, assurée par l'appât du gain. De plus, la femme est protégée contre les représailles de son ex "pimp", s'il y a lieu, grâce à la protection assumée par ces mêmes organisations concurrentes.
3. La victimisation concernant la société au sens large semble être l'argument le plus sérieux. En effet, bien que nous n'ayons obtenu aucune preuve précise d'un lien entre les réseaux de prostitution et le crime organisé, il semblerait que ce soit un fait acquis. Parmi les contacts les plus fréquents qu'ont les dirigeantes, il paraîtrait s'y trouver de nombreux personnages du monde interlope. Il serait d'ailleurs illogique que la pègre de Montréal ne s'intéresse pas à une somme de 66 millions alors que les revenus de la prostitution constituent une partie importante des gains de la pègre américaine. Par ailleurs, les 60 millions constituent des revenus illégaux et cela est suffisant pour justifier la répression.

Un autre argument très sérieux, du moins dans notre culture, est le fait que la prostitution est une atteinte à notre morale et à certaines valeurs fondamentales concernant la sexualité. En effet, la prostitution est en opposition directe avec une de nos valeurs les plus traditionnelles: la valeur sexualité-mariage; mais elle est aussi en opposition avec ce qui devient, à notre avis, une valeur nouvelle: la valeur sexualité-amour. Dans le premier cas, sexualité-mariage, la prostitution est classée au même rang

que toute relation extra-conjugale. C'est la stabilité de l'institution du mariage et de la famille qui se sent menacée et qui exige la répression qu'il y ait amour ou non dans la relation extra-maritale. Dans le cas de la nouvelle valeur sexualité-amour, la relation sexuelle est jugée indépendamment de l'institution mariage ou famille et seule la dimension amour est considérée. Comme la relation avec la prostituée est basée uniquement sur la valeur sexualité-plaisir (et ce, uniquement pour le client), elle sera donc rejetée et réprimée.

En ce qui concerne la visibilité, et donc le scandale qu'impliquerait ce crime à cause de l'identification facile des maisons de débauche, on peut dire que c'est une autre justification anachronique. En effet, cette forme d'activité a été remplacée par les systèmes de réseaux de "call-girls" et le système de salon de massage.

Ainsi, il semble que de tous les arguments en faveur de la répression, seuls peuvent être retenus ceux qui s'appliquent à l'illégalité des revenus et à la nécessité de lutter contre les offenses à nos valeurs morales. On peut donc être justifié d'investir \$600.000 pour se défendre contre ces deux dangers. Mais alors, la question qui se pose est de savoir si la répression est suffisamment efficace pour justifier cet investissement. C'est ce à quoi nous tenterons de répondre dans les paragraphes suivants.

-- Analyse du coût-efficacité de la répression

Cette analyse portera surtout sur l'efficacité de la lutte contre les deux dangers déjà mentionnés (revenus illégaux, atteinte aux valeurs morales).

Être efficace contre les revenus illégaux signifie tarir la source de ces revenus. C'est-à-dire, en termes économiques, qu'il faut que l'utilité de commettre le crime de prostitution soit inférieure à l'utilité de ne pas le commettre. La postulante se situe nécessairement devant un choix où elle pourra se conformer aux règles et gagner \$85 par semaine, ou être délinquante et gagner entre \$400 et \$1.200 par semaine. Suivant le degré d'intériorisation des normes sexuelles, l'utilité sera plus ou moins grande selon l'option choisie. De toute façon, il semble que l'utilité de la prostitution se justifie surtout par l'appât du gain. C'est pourquoi la répression doit viser à diminuer la dimension de l'intérêt financier que représente l'utilité de la prostitution.

Pour diminuer l'utilité au minimum, il faut encourager une baisse de l'offre appuyée par une baisse équivalente de la demande. Pour ce faire, il faut réaliser les quatre points suivants:

1. Arrêter toutes les prostituées.
2. Leur imposer des amendes équivalentes au revenu gagné. Ainsi, privées régulièrement de leurs revenus, les prostituées ne seraient plus intéressées à assurer l'offre. Par le fait même, le crime organisé perdrait sa source de revenu.
3. Arrêter tous les clients.
4. Leur imposer une sentence qui les décourage d'assurer la demande. En effet, rien ne sert de diminuer l'offre si la demande demeure au même niveau. La théorie économique affirme que dans un tel cas, la rareté de biens favorise la hausse des prix de sorte que la demande s'ajuste à l'offre par l'élimination d'une certaine catégorie d'acheteurs, mais sans changer le montant global des revenus. Par exemple, si l'offre baissait de moitié — ce qui représente 1.000 prostituées qui ne pourraient matériellement fournir que la moitié de la demande, 1.000.000 de passes — on peut prévoir une hausse du coût moyen à \$60 la passe. Ceci assure le même revenu de 60 millions.

Or, dans notre système de répression actuelle, nous avons vu que sur les 2.000 prostituées à temps plein, la police n'en n'arrête que 400, soit un taux d'efficacité de 20 p. 100. Ceci s'explique d'ailleurs par la façon d'opérer qui consiste à assurer la surveillance des lieux particuliers, déjà connus par la police, pour procéder aux arrestations des délinquants possibles qui, souvent, sont des récidivistes. Le mécanisme de perception sélective limite la possibilité d'élargir le cercle des personnes déjà connues.

Pour évaluer l'efficacité du système actuel de répression, telle que pratiquée à Montréal, l'étude des sentences de janvier et février 1970 s'avère très révélatrice, à notre avis:

Incarcérations	=	9	\$ 25	=	21	\$ 100	=	7
Temps passé	=	9	\$ 30	=	1	\$ 150	=	1
Frais	=	1	\$ 40	=	1	\$ 200	=	3
\$ 10	=	1	\$ 45	=	7	\$ 250	=	1
\$ 15	=	2	\$ 50	=	16	\$ 400	=	1
\$ 20	=	11	\$ 75	=	1	\$ 1500	=	3
Acquittements	=	11						

On remarque que 56 sur 68 condamnations à l'amende sont inférieures à \$100 et que la moyenne des amendes est d'environ \$60. Pour apprécier le ridicule des montants fixés pour les amendes, il suffit de se rappeler que chaque arrestation a nécessité environ trois jours d'observation et que d'après les chiffres de janvier 1970, environ 65 à 70 p. 100 des causes ont exigé un procès qui a eu lieu, en moyenne, 17.5 jours plus tard. Si on calcule 15 "passes" probable pendant les jours d'observations et 85 passes de plus avant le procès, la prostituée peut gagner \$3.000 avant de recevoir une amende de \$60. Ceci représente une efficacité de 2 p. 100 par cause.

Par ailleurs, cette évaluation est beaucoup trop élevée car elle implique que chaque prostituée subisse une cause tous les 20 jours environ, soit 18 causes par année. Or, les chiffres de 1969 donnent 614 causes pour un nombre de 400 prostituées connues. Chaque prostituée est donc exposée à 1.5 cause par année et à \$90 d'amende, pour un revenu estimé à \$33.000. Le taux d'efficacité passe donc de 2 p. 100 à .002 p. 100

Mais cette évaluation ne tient compte que des 400 prostituées connues. Si l'on ajoute les revenus des 1.600 autres, et que l'on établit le rapport avec le total annuel des amendes payées, on obtient ceci:

30.000
66.000.000 ou un taux d'efficacité de .00045%.—

Ainsi avec un taux d'efficacité de 2 p. 100 pour les arrestations et de .0005 p. 100 pour la diminution des revenus illégaux nous sommes en mesure de douter objectivement de la répression de l'offre.

Or, en ce qui concerne la demande, l'efficacité de la répression est d'environ 0 p. 100. En effet, bien que selon le code criminel canadien on puisse intenter une poursuite contre le client, cette législation est inapplicable en pratique. Nous avons déjà vu que les 2/3 des causes se font grâce aux contrats obtenus par le policier-client ou selon la procédure *prima facie*: collecte d'un ensemble d'informations qui, selon toute apparence et en l'absence de preuve contraire, inculpent la prostituée (nombre d'hommes différents, aspect de leur habillement, temps de séjour à l'appartement, argent trouvé chez la prostituée après le départ du client, absence de vaisselle dans les armoires, grande provision de contraceptifs, etc . . .). Par conséquent, le client n'est jamais importuné ni même identifié.

Pour que la répression puisse protéger efficacement les valeurs morales de la société, cela supposerait idéalement:

1. L'arrestation de toutes les prostituées.
2. L'imposition d'une période de recyclage moral et occupationnel à toutes les prostituées: c'est-à-dire qu'il faudrait préférer l'emprisonnement à l'amende et que cette période devrait être assez longue pour permettre la réorientation des valeurs morales et le recyclage professionnel.

Or, l'efficacité à ce niveau est aussi faible que précédemment. Au niveau du nombre d'arrestations, nous avons vu qu'elle est de 20 p. 100. De plus, en ce qui concerne le nombre de sentences de détention et la durée de celles-ci, nous remarquons qu'elles ne représentent que 11 p. 100 des sentences, et que leur durée moyenne, en février et janvier 1970, fut de 16 jours. Il est évident que dans pareilles conditions, aucune réhabilitation n'est possible.

En d'autres termes, la répression coûte annuellement environ \$600.000, rapporte en amendes perçues \$30.000, permet des revenus illégaux de \$66 millions et tolère une récidive de près de 100 p. 100. Son efficacité en ce qui a trait aux revenus illégaux est de .0005 p. 100 et de près de 0 p. 100 en ce qui concerne la protection des valeurs morales.

Abolition

--- Justifications

Nous avons vu que le système abolitionniste, tout en désirant idéalement la disparition de la prostitution, la considère comme un mal inévitable. Sans tenir la prostituée pour une criminelle, les abolitionnistes lui refusent toute forme de reconnaissance légale qu'elle avait indirectement grâce aux maisons de débauche tolérées, aux "redlight districts" tolérés, et aux cartes de santé avec examens obligatoires. Ce sont ces institutions qui, implicitement, reconnaissaient la prostitution, que les abolitionnistes ont fait disparaître dans 119 pays, grâce à la collaboration de l'O.N.U.

— Coût-bénéfice de l'abolition

Il est évident qu'il n'y a aucun revenu provenant des amendes puisque les causes de prostitution n'existent plus. En ce qui concerne les coûts, ceux occasionnés par la répression vont diminuer, du moins en ce qui a trait aux examens médicaux de détention, de Cour et d'emprisonnement. Les coûts d'examen médicaux vont disparaître totalement, mais nous ne pouvons déterminer dans quelle proportion les autres coûts vont diminuer. En effet, même si les causes contre la prostitution vont disparaître, les efforts de la police, concentrés sur le fait de tenir une maison de débauche et sur la sollicitation, peuvent augmenter le nombre de ces délits. De toute façon, il en coûtera au moins \$400.000 pour l'escouade de la moralité qui, même sous un autre nom, devra s'occuper des délits mentionnés.

Une telle prise de position implique deux difficultés majeures: premièrement, il y aurait 10 p. 100 de prostituées ayant contracté une maladie vénérienne qui ne seraient plus traitées. En second lieu, il y aurait \$66.000.000 de revenus illégaux qui seraient tolérés, sans imposition de taxes alors que les revenus légaux sont lourdement imposés. La pression à la conformité en souffrirait grandement.

Légalisation partielle

— Justifications

La légalisation partielle consiste à accepter le principe de la libre disposition de son corps dans le domaine sexuel. Bien qu'une société qui accepte cette légalisation valorise la sexualité-mariage et la sexualité-amour, elle tolère la sexualité-plaisir comme un mal nécessaire. Mais pour différentes raisons dont, sans doute, la nécessité d'éviter des traumatismes à l'institution de la famille et du couple, ces sociétés ont décidé de légiférer sur l'examen médical périodique pour les maladies vénériennes. La carte de santé et l'examen périodique sont obligatoires.

— Coûts-bénéfices de la légalisation partielle

Les seuls coûts seraient ceux qu'exige l'examen médical. En supposant un examen périodique mensuel, on obtiendrait 24.000 examens par année pour 2.000 prostituées. Nous avons vu qu'un examen exige, en moyenne, 15 minutes, que le salaire du médecin de la ville est de \$10 l'heure et que le matériel coûte environ \$0.20 à chaque examen; ce qui nous donne une dépense annuelle de \$65.000 environ. À cela, il faudrait ajouter le coût de la carte de santé et du personnel nécessaire, de même que le coût d'une analyse de sang et du prélèvement vaginal. En évaluant le tout à \$5 l'examen, nous obtenons \$120.000 pour un total de \$185.000. À cela ajoutons la perte des \$31.000 d'amendes, et nous obtenons un total de \$216.000.—

Mais la société qui a accepté de tolérer une anti-valeur peut aussi décider facilement d'assurer l'auto-financement de ces examens en exigeant le coût de l'examen de chaque prostituée. Ainsi, selon que l'on décide de l'auto-financement ou non, on se trouve avec un déficit de \$216.000 comme c'est le cas actuellement.

Mais ce n'est pas là le seul avantage. En effet, un tel système assure une prévention parfaite contre les maladies vénériennes. Il répond, de plus, à un besoin qui s'exprime par la demande de 2.000.000 de "passes" par année. Enfin, il permet de canaliser ailleurs la somme de \$600.000 qu'exige la répression. Toutefois, dans le contexte actuel, ce système aurait certains désavantages, dont, surtout, une réaction défavorable de l'opinion publique¹, et le fait que ce système permet les revenus illégaux, alors que les revenus légaux sont lourdement taxés.

Légalisation totale

— Justifications

Cette forme de réaction supposerait une acceptation de la valeur "sexualité-plaisir" au même titre que les valeurs sexualité-amour et sexualité-mariage. L'activité sexuelle, quelle qu'elle soit, ne serait ni répugnante ni vile si elle ne causait aucun dommage à autrui ou à soi. Ainsi, on accepterait qu'un individu fasse commerce avec la sexualité pour répondre au besoin de la sexualité-plaisir. Une telle réaction pourrait avoir comme conséquence d'étendre la légalisation aux revenus de la prostitution. C'est-à-dire qu'au lieu d'être définie comme une "illegitimate business", la prostitution deviendrait une activité commerciale légale. Ses revenus se verraient alors taxés au même titre que tout autre commerce ou emploi.

— Coûts-bénéfices de la légalisation totale

Nous essaierons de dégager les coûts-bénéfices pour l'État, d'une prostitution légalisée où la prostituée travaillerait à son compte. Les coûts s'ajoutent évidemment aux \$216.000 que coûterait la légalisation partielle.

Les seuls coûts dont l'État aurait à porter le poids, sont le supplément en heures de travail que supposent 2.000 nouveaux rapports d'impôts. On peut donc ignorer ces coûts minimes surtout si déjà parmi les 2.000 prostituées, il y en avait qui remplissaient leurs rapports d'impôts pour un autre emploi (secrétaire, serveuse, danseuse).

Mais c'est au niveau des bénéfices que cette situation hypothétique devient intéressante. En effet, en supposant que la prostituée soit à son compte, elle présenterait un rapport d'impôt qui ressemblerait à ceci:

Revenus de profession \$ 750 X 44 semaines = ... \$ 33.000

¹ Voir à ce propos le rapport de la Commission d'Enquête sur l'Administration de la justice criminelle et pénale au Québec.

Dépenses pour atteindre le revenu brut

1. Local (une pièce d'un 3 pièces de \$ 150 par mois, occupée 8 h. par jour)	
1/3 X 1/3 X \$ 150 X 12 mois = ...	\$ 200
2. Téléphone, électricité	
1/3 X \$ 18 X 12 mois = ...	\$ 72
3. Assurance	
1/3 X 1/3 X \$ 30 = ...	\$ 3
Total des dépenses.	\$ 275
Revenu brut	\$ 32.725
Déduction	
Régime des rentes: 2 X 82.80 = ...	\$ 165,60
Revenu net	\$ 32.560
Exemptions	
1. Exemption de base	\$ 1.000
2. Frais médicaux et autres.	\$ 100
Revenu impossible.	\$ 31.460
Impôt fédéral à payer	\$ 8.116
Si on calcule que l'impôt provincial représente, cette année, environ 63% de l'impôt fédéral, on obtient \$ 5.065;	
Impôt provincial à payer	\$ 5.065

Ce qui assure un revenu, en impôts, de \$13.181 qui, multiplié par 2.000 prostituées, assure des bénéfices annuels de \$26.362.000 pour la seule ville de Montréal, pour des coûts ne dépassant pas \$225.000.

Ceci représente un revenu additionnel pour la société, de l'ordre de \$26.362.000, utilisable, par exemple, dans le cadre de la lutte contre des crimes dont la menace de victimisation est très élevée.

A cela s'ajoutent la prévention des maladies vénériennes et la disparition des revenus illégaux partagés ou non par la pègre. Toutefois, il semble peu probable qu'aucune partie de ces revenus légaux ne soit pas attirée par la pègre, qui essaierait, sans doute, d'établir un nouveau système de "protection". Il n'en reste pas moins que dans un tel contexte on pourrait s'attendre à plus de coopération de la part des femmes mécontentes d'avoir à déboursier de 25 à 50 p. 100 pour la protection, en plus de 33 p. 100 en impôts.

Enfin, il est possible qu'il y ait fraude fiscale comme c'est le cas pour plusieurs professionnels où l'argent des services circule de main à main. Ceci pourrait alors être contrôlé par une sorte de Régie de la prostitution, semblable aux Régies des alcools et du tabac. Il pourrait y avoir des maisons spéciales, connues de tous, où la prostitution serait canalisée grâce à la simple incitation de la sécurité pour le client. L'État pourrait y établir un système de contrôle qui, peut-être, réduirait les fraudes fiscales. Ce système de maisons contrôlées existe déjà en Allemagne (Dusserldorf, entre autres), mais la municipalité qui accepte les loyers de la prostitution, se refuse encore à taxer ses revenus.

Conclusion

Actuellement, dans la plupart des pays occidentaux, on dispose d'un système de répression à efficacité nulle — ou à peu près nulle— C'est ainsi qu'à Montréal, sur une équipe de 32 agents, 2 seulement s'occupent de proxénétisme, soit d'atteinte à la liberté, alors que 15/16e du budget de la police et des agents luttent sans succès pour défendre des valeurs morales. Or, on peut imaginer un système de légalisation totale où la totalité du budget de la police des mœurs pourrait servir à la lutte contre le proxénétisme, et où la société réussirait à récupérer l'ensemble des revenus illégaux sans, pour cela, provoquer des perturbations plus accentuées que lors de l'abolition de la censure ou lors de l'adoption du bill omnibus sur l'homosexualité.

Une telle éventualité ne peut être envisagée cependant que dans un contexte culturel où une société accepte de remettre en question les principes, ou tout au moins, de manifester sa tolérance afin de mieux défendre les valeurs, telle la liberté de l'individu, entre autres, de disposer de sa personne. La légalisation totale exige donc une rupture avec le schéma puritain et l'application entière de certains principes qui ne sont, pour le moment, qu'une abstraction.

GUIDE DE LECTURE
préparé par K. Lindby

READING GUIDE
Compiled by K. Lindby

INTRODUCTION

Presentation of some issues and studies, with reference to crime cost research and cost-effectiveness studies within the criminal justice system. Studies, articles and books mentioned, have, with few exceptions, been published during the last two decades. They refer primarily to American conditions and to research carried out in the United States (The choice of issues and references may be more personal than representative — the range of problems and issues to include under "crime and crime control economics" being vast, and undertaken research as well as published literature in some of the fields being abundant. No attempt has been made to any exhaustiveness).

In the following pages, *cf. op. cit.* refers to articles included in Part II, Selected Texts, in this volume.

SOME ECONOMICS OF CRIME AND CRIME CONTROL

CONTENTS

1. COSTS AND LOSSES DUE TO CRIME AND CRIME CONTROL

1.1 The "cost of crime"

1.2 Structure and evaluation of costs and losses

1.3 Special issues

1.3.1 References

1.3.2 "Ultimate" and "immediate" costs

1.3.3 Costs "inflicted on" society and costs "generated by" society

1.3.4 Structure of costs and losses (research designs)

1.3.5 One overall cost total or a series of separate costs

1.3.6 Wealth transfers

1.3.7 Transfer payments, non-transferable pricing

1.3.8 "Preferred losses" (insurance, prevention measures)

1.3.9 Intangible costs and non-quantifiable considerations

1.3.10 Structure and evaluation of costs and losses due to organized crime

1.3.11 Potential earnings as a "cost estimate"

1.4 Costs (or benefits) of criminalizing certain goods and behaviour (victimless crimes)

1.4.1 References

1.4.2 Provision of illicit goods and behaviour

Effects in strictly economic terms

1.4.3 Moral considerations affecting crime cost evaluations

Cost and morals, an example

1.4.4 "Costs" generated by prohibition laws

A heavy burden on the criminal justice system;

Incentive to create blackmarkets;

Inducement of collateral crimes, alienation, etc.;

Effects of a criminal record;

Creation of disrespect for laws in general;

Sacrifice of the value of a moderate use of the commodity;

Restraints on individual liberty.

1.4.5 Do the benefits outweigh the costs?

Any positive effects of the punishment?

Need to "protect" the society against inflicted social harms?

Better resource allocation through increased prevention?

2. REDUCING THE COSTS THROUGH IMPROVED RESOURCE ALLOCATION

2.1 Basic Questions: Optimality Levels (Final Goals) Trade-Offs and Economic Choices Output and Final Consumers' Good

- 2.1.1 Inconsistent subobjective within the criminal justice system;
- 2.1.2 Minimizing total net social disutility
- 2.1.3 Trade-offs and economic choices
- 2.1.4 The output of criminal justice agencies (the Measurement of Crime)
- 2.1.5 Two Examples:
 - distribution of prevention service among subgroups (Shoup);
 - formulation of a basis for a comprehensive optimality policy (Wolfgang-Smith, Roy).

2.2 ECONOMIC THEORY: Analysis of Choice, Marginal Analysis, Equilibrium Theory (See 2.3)

2.3 SYSTEMS SCIENCES, OPERATIONAL RESEARCH, MANAGEMENT THEORY COST-EFFECTIVENESS, COST-BENEFIT ANALYSIS, PROGRAM PLANNING BUDGETING

- 2.3.1 **"Mathematics and Criminology"**
 - operational research, systems sciences;
 - cost-effectiveness studies;
 - Cadillacs or Chevrolets . . . ;
 - application fields other than the criminal justice system;
 - work, performance, effectiveness measurement.
- 2.3.2 The criminal justice system as a whole.
Models, cost-effectiveness studies;
- 2.3.3 The police
Patrol force allocation — "Deterrence effectiveness" (See 2.3.7.
Apprehension process — "Response time";
"Interactions Model" (Katzman);
Cost-benefit analysis of enforcement
Activity (Thurow-Rappaport).
- 2.3.4 The Courts
Models.
- 2.3.5 Corrections (See 3.2)
Cost simulation;
Probation management
- 2.3.6 Cost-benefit analysis in the private sector
(An Example)
Protection against Business Crime.
- 2.3.7 **Time Studies as a Basis for Cost Allocation (Ex.)**
 - The police (Manpower utilization);
 - Probation and parole management.

3. EVALUATIVE RESEARCH CORRECTIONAL TREATMENT, PREVENTION PROGRAMS

3.1 Basic Data

3.2 Correctional Treatment

The "genius of American penology . . ."
Swedish "guidance from the heart"

- 3.2.1 **Treatment "Success". Goals and Effectiveness Criteria**
- 3.2.2 **Correctional Effectiveness with Reference to Those Who are Subjected to the Treatment: Some Research Findings**
- 3.2.3 **Further References to Evaluative Studies**

3.3 Prevention Programs. Youth Development

3.3.1 Assessing the Impact of Large-scale Community Programs (Chicago Area Project, MFY, Haryou)

4. COST SAVINGS THROUGH RESOURCE RE-ALLOCATION AND INNOVATIONS

A FEW EXAMPLES — (To be continued)

4.1 Reduced Institution Costs

4.1.1 Savings through increased intake resources

4.1.2 Savings through earlier parole

4.1.3 Savings through experimental community treatment program

4.2 Utilization of the Potential Inmate Labor

4.2.1 Work-Furlough programs

4.2.2 Undue competition with private business?

5. SOCIAL FORECASTING

1. COSTS AND LOSSES DUE TO CRIME AND CRIME CONTROL

1.1. The "Cost of Crime"

The "cost of crime" can be used as a shorthand denomination for a complex mixture of interrelated costs and losses — expenditures, damages, harm, economic and non-economic consequences — costs and losses affecting different sectors of the society:

Costs to victims, costs to the criminal, costs to society.

Costs in the private sector, costs in the public sector.

Costs of prevention, of repression, of rehabilitation . . .

Direct costs and indirect costs.

Economic and psychological costs.

Measurable, quantifiable and non-measurable, intangible costs.

Losses preferred and losses inflicted.

Average, marginal, total crime costs.

Costs in macro — and costs in microeconomic perspectives.

1.2 Structure and Evaluation of Costs and Losses that are due to Crime and Crime Control

Few attempts have been made to *analyze the structure* of the costs and losses and to *estimate the economic impact* of crime in different sectors of the society. Where efforts have been made, it has been revealed that the data available for analysis are scarce and unreliable, if existent at all.

"Crime is bad, as cancer is bad and war is bad; but even in the case of cancer one can distinguish among death, pain, anxiety, the cost of treatment, the loss of earnings . . . , the effects on the victim and the effects on his family. Similarly with crime . . . ; crime can involve a transfer of wealth from the victim to the criminal, a net social loss due to the inefficient mode of transfer, the reaction of fear and anxiety, the corruption of the police and other public officials, costs of law enforcement and private protection, high prices to customers, unfairness of competition, loss of revenue to the state, and even loss of earnings to the criminals themselves who in some cases may be ill-suited to their trade". (Schelling 1967, p. 120; see 1.3.1)

- "Economic costs alone cannot determine attitudes about crime or policies toward crime." But policymakers and operating agencies must know "which crimes cause the greatest economic loss, and which the least, on whom the costs of crime fall, and *what the costs are* to prevent or to protect against it." (Katzenbach Task Force Report on Crime and Its Impact, 1967, p. 42; see 1.3).

1.3 Special Issues

1.3.1 References (Conceptual, analytical questions)

TWO AMERICAN COMMISSION REPORTS:

A Presidential Commission Report about crime in America published in 1967 — a "standard work" on crime of interest not only for the United States, contains analyses, studies, and literature indications with reference also to

costs and losses due to crime, and research susceptible of reducing these costs. The report, hereafter referred to as the "*Katzenbach Report*" (Nicholas de B. Katzenbach, Chairman of the Commission), is disposed as follows:

PRESIDENT'S COMMISSION ON LAW ENFORCEMENT AND ADMINISTRATION OF JUSTICE (1967):

General Report: The Challenge of Crime in a Free Society.

Task Force Reports: The Police; The Courts; Science and Technology; Crime and Its Impact — An Assessment; Narcotics and Drugs; Drunkenness, etc.

Research Studies: Selected Consultants' Papers (U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.).

Another U.S. Commission Report of interest for a research into the costs of crime is the so-called "Wickersham Cost Report", published in 1931, the only comprehensive crime cost study undertaken in the United States before the Katzenbach report:

U.S. NATIONAL COMMISSION ON LAW OBSERVANCE AND ENFORCEMENT:

"Report on the Cost of Crime", U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1931. (An article about the report in the *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, vol. 22, 1931-32).

Some conceptual, analytical, and other theoretical aspects of the crime cost issue are discussed in the following selection of studies. (The studies will be referred to in the subsequent section on special issues as well as in later sections).

BECKER, Gary S., (1968) *Crime and Punishment. An Economic Approach* (*Journal of Political Economy*, 1968:76, March-April, pp. 169-217). cf. op. cit.

EDWARDS, J. LI. J. & HANN, R. (1969) *An Economic Analysis of Crime and Criminal Justice in Canada, Research Proposal*. (Univ. of Toronto, Centre of Criminology, (mimeo), Aug. 21, 1969) — Presentation of a research project aiming at an "economic and systems analysis" of the criminal justice system in Canada. Methodological questions.

FLEISHER, Belton M., (1966) *The Economics of Delinquency* (Quadrangle Books, Chicago) — A study of the relationship between economic factors and delinquency. Income, unemployment effects, etc. Use of a supply and demand model as theoretical frame. Multiple regression analysis.

KATZMAN, Martin T., (1968) *The Economics of Defence against Crime in the Streets* (*Land Economics*, Nov. 1978) — Representation of a model summarizing the interrelationships between the public, the criminals and the police. Trade-offs and economic choices facing the society in "detering" crime.

MARTIN, J.P. & BRADLEY, J. (1964) *Design of a Study of the Cost of Crime* (*British Journal of Criminology*, 1964:6, Oct.) — Design of a crime cost study to be undertaken in Great Britain by the Cambridge Institute of Criminology. Methodological questions. Emphasis on problems concerning expenditures in the public sector.

MARTIN J.P., (1965) *Le coût du crime. Quelques problèmes de recherche* (O.N.U., *Revue Internationale de Politique Criminelle*, 1965:23) — Original article in English and also translated into Spanish. cf. op. cit.

MORRIS, Norval & HAWKINS, Gordon, (1970) *The Honest Politician's Guide to Crime Control* (Univ. of Chicago Press) Chapter 2 — Presentation of an anti-crime program characterized by "realistic" suggestions. Objective: to concentrate the resources of the criminal justice system on "the real crime problem — violence against people and property".

SCHELLING, Thomas C., (1967) *Economic Analysis and Organized Crime* (appendix to the Katzenbach task force report on Science and Technology). (See also SCHELLING, Th.C., *The Economics of Organized Crime*, The Public Interest, Spring 1967) — Summary analysis of problems involved in assessing the economic impact of organized crime, blackmarket monopolies, etc.: Structure and evaluation of gains and losses due to organized crime. Impact on the cost structure of market structures, pricing practices in the criminal business sector, etc.

1.3.2 "Ultimate" and "immediate" costs

In the "Wickersham cost study" (1931), a distinction was made between the "immediate cost" and the "ultimate cost" of crime; the *immediate cost* being "the current economic burden on society", and the

ultimate cost, withdrawal of wealth or productive capacity from the economy as a whole. If it were possible to subtract from the actual annual national income, what the income would be, if there were no crime, one would have the annual "ultimate" economic cost of crime to the country. That any such procedure "obviously is impracticable" was recognized in the Report (p. 34). Crime cost researchers today, forty years later, pronounce themselves on the same subject:

MARTIN-BRADLEY (1964, p. 594): "...it seems that a macro-economic approach... involves so many assumptions that it is doubtful whether any valid figures could be obtained and, even if they were, how they could be used." (For a detailed discussion of why it is unfeasible to estimate the "ultimate" cost, see Martin 1965, pp. 57-59.

MORRIS-HAWKINS (1970, p. 39): "What is sometimes called 'the ultimate cost of crime' — a global total of the national income as it would be if there were no crime — involves making so many cosmic assumptions that realistic economic analysis is impossible. To talk of the total cost of crime is even more absurd than to talk of the total volume of crime. But... While the macrocosmic question is unanswerable, it is possible to ask and wise to seek answers to questions of more limited scope."

1.3.3 Costs "inflicted on" Society and Costs "generated by" Society:

For those who are concerned with "questions of a more limited scope", the policy-makers, there is a primary distinction to keep in mind: There are *costs inflicted on society* by crimes that actually occur, and there are *costs generated by actions taken by society* in dealing with the crime problem. It is the latter kind of cost that may make the so-called "crimes with no economic impact" (e.g. disorderly conduct, possession of marijuana) quite costly for society through ensuing expenditures in the criminal justice agencies (investigating, prosecuting, and otherwise dealing with these acts). (See 1.4).

Two kinds of costs thus, a fact that also has the implication that there is no direct relation between the *level of crime* and the *cost of crime*. The two sets of costs must be balanced against one another when society's crime control policy is planned. (KATZENBACH, Task Force Report on Crime and Its Impact, 1967; SCHELLING, 1967).

1.3.4 Structure of Costs and Losses

Problems with reference to the structure of costs and losses due to crime and crime control are treated by EDWARDS-HANN (1969), KATZMAN (1968), SCHELLING (1967), MARTIN (1965), MARTIN-BRADLEY (1964), and in the KATZENBACH Report.

The absence of an adequate "*conceptual scheme*" for distinguishing between different economic impacts of crime — or a "*contextual frame*" within which isolated figures for particular costs can be inserted — is pointed out. How classify the costs of crime and crime control? There are different methods to use, methods ranging "from classification by *victim*, by *person*, by *agency responsible*, or by *region*, to classification for the purpose of collecting data and building models." (EDWARDS-HANN).

Some questions related to the "structure" of the costs:

On whom do the different costs and losses fall? How are the costs distributed between *the private* and the *public sector*? How are they distributed between *different groups of the population*? (Owing to different probabilities of victimization). That is, who are the beneficiaries of crime reductions through preventive measures? How are the expenditures of law enforcement and criminal justice agencies allocated with reference to different *categories of crime*? How are they allocated with reference to *preventive, repressive, rehabilitative, etc.*, purposes? What proportion of the *expenditures of "social welfare agencies"* are directly related to the incidence and the control of crime? What is the *cost distributive effect of insurances* taken against theft and burglary and other crimes? Which are the *direct* and which the *indirect (consequential)* costs of crime? On whom do the "costs" of *wealth transfers* fall?

MARTIN-BRADLEY (1964): As an appropriate methodological approach for a research concerning the costs of crime and for analyses of the different impacts of crime, M & B mention the techniques of "social accounting", in Great Britain applied to the National Health Service (Abel-Smith, B & Titmuss, R.M. *The Cost of the National Health Service*, C.U.P. 1956) "A study of the cost of crime faces all the problems encountered by Abel-Smith and Titmuss but multiplied many times over". The problem of *multiple functions* within each agency of the criminal justice system, the great number of *different agencies*

involved, the inadequate system of *government accounts* (non-program-oriented item budgeting) etc. A preliminary functional basis for the British crime cost study is presented. In an appendix to the article a simplified functional analysis scheme. As to the final scheme adopted for the police sector, see MARTIN-WILSON (1969), *The Police. A Study in Manpower* (Cambridge).

1.3.5 One Overall Cost Total or a Series of Separate Costs

Closely related to the issue concerning the structure of costs and losses, and appropriate analysis schemes, is the question, to what degree, and how cost figures obtained in different sectors may be aggregated.

MORRIS-HAWKINS (1970): Also M & H., reject "*overall totals*" for the cost of crime: It is an economic absurdity "to aggregate such varied items as the fees paid for illegal abortions, the potential earnings of prisoners, the actual earnings of policemen and money spent on burglar alarms". It makes no sense "to add the estimated national bill from vandalism to the estimated total spent on prostitutes and commercial vice. The former represents a real loss to the economy but "the latter is a matter of the supply of services on a commercial basis which may be morally deplorable but represents an addition to the national income in just the same way as does the production of legitimate goods and services." (See 1.5). So far, what concerns overall totals, such as the FBI director's estimate of the cost of crime in the United States (22 billion dollars). But also totals "on a lower level", such as *victims' losses*, are "pointless to calculate — totals composed of such incommensurable items as death, insurance premiums, psychological injury, and the costs of medical care". What one can, and should do, is to obtain information about "*particular kinds of losses*" as a measure of the impact of crime on society".

1.3.6 Wealth Transfers

It is a well recognized fact that crimes such as fraud, burglary, and embezzlement, generally do not involve real losses to society but merely represent transfers of wealth. The *loss of the victims* is compensated by *equal gains in the criminal sector*. (Another field where wealth transfers occur: In correctional institutions, when inmates are furnished with food and clothing). Below some reflections on the wealth transfers:

BECKER Cf. op. cit.

EDWARDS-HANN (1969): In connection with a discussion of the "cost of crime to society", E & H also comment on the economic impact of the transfers. These wealth transfers "are not to be regarded as complete losses". However, it is necessary to identify "*long-run dynamic effects on legal markets*" by this form of transfer."

MORRIS-HAWKINS (1970): M. & H. firmly criticize the inclusion of "costs" such as the wealth transfers in an aggregated total for the costs of crime to society. These transfers are *not necessarily harmful* to society but can represent even an addition to the national income. Their example: A theft of an insured IBM dictating machine. The true owner receives a new machine. The sale of IBM *goes up*. (If one is to talk about losses, one might speculate about the utilization of the machine. Maybe the final purchaser of the machine does not use it as productively as its original owner. In that case, one might talk about a kind of loss. But maybe he uses it even more productively . . .).

1.3.7 Transfer Payments. Non-transferable pricing

Analyses similar to those dealing with the wealth transfers, concern the *costs to society of punishment*. The concept of transferable (and non-transferable) pricing can be used to explain the economic impact of alternative forms of punishment.

1.3.8 "Preferred Losses"

Outlays for insurances, prevention equipment, prevention services, and other private precautions against crime are sometimes put together in a cost-and-loss category labelled "preferred losses".

INSURANCE

KATZENBACH (Task Force Report and Crime and Its Impact (1967, p. 58): Cf. op. cit.

SCHELLING (1967): Three distinct effects of insurances are pointed out: 1) insurances *spread* the costs. 2) they *raise* the costs of the insurance itself). 3) they may more or less have an *incentive* effect. (Insured persons who tend to be less careful in their behaviour, raise the opportunities of committing crimes).

PREVENTION MEASURES (Equipment, Services, etc.). "PROTECTIVE ADAPTATION"

KATZMAN (1968): Reflections on cost implications of prevention measures taken by individuals in order to avoid victimization (installation of burglar alarms, locking one's car, etc): "Although an *individual* may perceive benefits from his private crime deterrence activities, the very existence of house-breaking or shop-lifting attests to the fact that . . . the *private total costs* of crime deterrence are greater than the private benefits." K. also discusses some of the "serious spill-overs" of *private cost-benefit calculations*. He mentions, for example, calculations made by insured theft victims, who rationally have preferred negligence (such as leaving the keys in the ignition). Such private calculations do not consider the social cost of recovering the stolen article or the "cost to the usually youthful offender who was led into a criminal career", etc.

SCHELLING (1967): Some of the ordinary self-protective measures that are undertaken by potential victims, such as alarms, hiring of guards, etc., are easy to tabulate and not likely to be overlooked in crime cost studies. (Whether they actually reduce crime or mainly *divert it* to other targets, is a question worth analyzing). "Other protective measures are harder to cost-estimate and probably not worth estimating", e.g. certain modifications in the design of buildings undertaken for crime prevention purposes. Well worth estimating though, is a category of expenses which take the form of "*protective adaption*". Example: The fact that individuals use taxis where they would have walked if the streets were safer, or used the subways if the subways had been safer. Examination of some of the costs of this kind — as distinct from merely the costs entailed by committed crimes — would give a better idea of *what* it is worth to reduce crime and *to whom* it is worth to do it.

1.3.9 Intangible Costs and Non-quantifiable Considerations

A great variety of intangible costs, non-quantifiable considerations, and effects seemingly impossible to translate into money terms, figure in all studies on the impact of crime. Some of them have been mentioned above.

EDWARDS-HANN (1969): How measure seemingly intangible costs and losses, "e.g. the loss of feelings of security because of a riot or a burglary?" For methods used in tackling similar problems in other fields, E. and H. refer to research carried out in the *medical health* and the *defence field*. A special method that might be used to measure these "intangibles" is the technique of *psychometrics*. For the costs (and benefits) that will prove to remain unmeasurable in the Canadian research project that is proposed by E. and H. (an economic analysis of crime and criminal justice in Canada), specifications will be made "so that we can later *test the sensibility* of our results to wide variations of assumed values of these incommensurables."

Most writers on the costs of crime have paid special attention to the effects of the public's fear of crime. See, e.g. BECKER (1968), KATZENBACH (1967), KATZMAN (1968), SCHELLING (1967). "*Losses due to fear of crime*, such as reduced sales in high crime locations, are real but beyond measures." (Katzenbach) — Carl S. SHOUP (in *Public Finance*, 1969) mentions some of the gains that could be obtained if this fear was reduced, e.g. inducement to investors to accept ventures that they otherwise would have regarded as too risky. Removal of the present anxiety about venturing into high crime rate areas might thus give rise to a considerable reallocation of resources which could result in substantial gains to society, increasing the net product of the economy.

Among the costs associated with apprehension and prosecution of criminals, there are some "costs" to which it is difficult to impute a value in dollars, e.g. the *cost of inconvenience to the public* (costs to third parties) of actions taken by the police — the "cost of tasting bitter pills in fighting disease" (KATZMAN, 1968). A normatively less restrained police force (using wire tapping, random searches, torture, etc., in investigating crime) might be able to reduce the incidence of crime, maybe substantially, but at the price of much increased but hardly measurable "inconvenience costs".

As to 'unquantifiable' crime costs related to punishment, there are the *potential earnings of prisoners*, a "real but not calculable cost" (cf.1.3.11.) The *value placed on freedom and consumption* is another unquantifiable cost of imprisonment to the criminal. (KATZENBACH task force report on Crime and Its Impact, 1967).

1.3.10 Structure and evaluation of costs and losses due to organized crime

SCHELLING: (1967): S. emphasizes the absence, not only of reliable cost data, but also of a conceptual scheme for analyzing the economic impact of organized crime. Arithmetical accounting approaches can by no means account for the distribution of gains and losses. The problem resembles that of estimating the *comparative incidence of profits taxes* and excise taxes or the *impact of a minimum-wage law* on wage differentials. (The illegal syndicates often operate like taxing authorities). The loss of state revenue, for example, due to the diversion of gambling from legal (taxable) race tracks to illegal bookmakers, depends on the "elasticity of substitution" between the two services. Analysis of *market structure* and *market adjustments*, and analysis of *pricing practices* are required if one wants to estimate the economic impact of organized crime — and counteract its consequences. (One feasible remedy, for example: certain restructuring of markets). Without such analyses, it is not even possible to estimate *on whom* the costs and benefits fall. (Schelling points out organized crime as a field well worth studying by economists. Such studies would draw heavily on modern economics and business administration. He refers to research on anti-trust problems, which have been thoroughly investigated by economists concerned with the structure of markets.)

MORRIS-HAWKINS (1970, ch.8): Commentaries on various statements about organized crime — statements about "the mysterious existence of a nation-wide organization operating in secret" as well as about the economic impact of organized crime. Conclusion drawn from certain sequences in Schelling's essay (1967): "the assumption that . . . one vast criminal monopoly has developed with profits pouring into the treasury of the Cosa Nostra seems extraordinarily fanciful". (As to the recommendations given by the Katzenbach Commission, that relevant disciplines should "begin to study organized crime intensively", M.-H.'s answer is that it may be salutary to bear in mind the Scholastic dictum known as Occam's razor: "entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem" — To be or not to be . . .).

Even if "one vast criminal monopoly" operating in secret all over America shouldn't exist, illegal gambling no doubt does exist. What about the "economic impact" of such gambling?

In the KATZENBACH Task Force Report on Crime and Its Impact (1967) the "cost" of organized crime is estimated. Estimates, made by Rufus KING in an unpublished report to the Commission, are based on, e.g., an assumption that illegal betting is at least two or three times as great as legal betting. (His estimates are also based on data for sales of playing cards, number of firms manufacturing punchboards, etc.). The profit is calculated to run as high as one-third of the gross revenue. For the society, there is a loss in tax revenue. — Cf. MORRIS-HAWKINS (1970) "in section 1.3.5., where M. and H. talk about 'the supply of services on a commercial basis which may be morally deplorable but represents an *addition* to the national income in just the same way as does the production of legitimate goods and services.'"

1.3.11. Potential Earnings as a "cost Estimate"

(Losses due to imprisonment, injuries and death)

BECKER (1968): Cf. op. cit.

FLEISHER (1966): The same type of definition of the "private" costs of punishment as given by Becker. (Labor-productivity lost — earnings foregone — due to time spent in prison and to possible effects on subsequent earnings of a criminal record.) Demonstration of methods to estimate such labor-productivity losses. Analysis of special cases, where lost labor incomes are to be regarded as "costs only to the criminal", and where they are to be regarded as "society's costs".

KATZENBACH (Crime and Its Impact, 1967): cf. op. cit.

1.4. Costs (or benefits) of Criminalizing Certain Goods and Behavior. (Victimless crimes)

Which costs — to society and to the individual — are generated by the criminalization of alcoholism, drug abuse, vagrancy, abortion, gambling, etc.? In the studies indicated below, some of the problems with reference to "crimes without victims" are discussed.

1.4.1 References

BAZELON David L., (1969) *Alcoholism: An Ounce of Prevention* (Judicature, 1969:52/10)

- KATZENBACH Report, (1967, op. cit. supra, 1.3.) esp. *General Report* and task force report on *Drunkenness*
- LEMERT, Edwin, (1967) *Four Models of Social Control* (in GOLD-SCARPITTI, eds, *Combatting Social Problems: Techniques of Intervention*; Holt, Rinehart & Winston)
- MATTICK, H.W. & SWEET, R.P., (1969) *Illinois Jails, Challenge and Opportunity for the 1970's* (Center for Studies in Criminal Justice, Law School, University of Chicago, mimeo)
- MORRIS, N., (1968)
- MORRIS-HAWKINS, (1970) *The Honest Politician's Guide to Crime Control* (op. cit. supra, 1.3)
- SCHELLING, Th., (1967) *Economic Analysis and Organized Crime* (op. cit. supra, 1.3)
- WITTENBORN, J.R., BRILL, H., SMITH, J.P., WITTENBORN, S.A., eds., (1969) *Drugs and Youth*. Proceedings of the Rutgers Symposium on Drug Abuse. Springfield, Ill.)
- (The studies above will be referred to in the following sections)

1.4.2 Provision of Illicit Goods and Behavior Effects in strictly economic terms

"In strictly economic terms, there is no relevant difference between the provision of licit and illicit goods and services." (Robert MERTON)

Prostitution, commercial vice, etc. is "a matter of a supply of services on a commercial basis which may be morally deplorable but represents an *addition to the national income* in just the same way as does the production of legitimate goods and services." (MORRIS-HAWKINS, 1970)

"Human behavior that . . . consists of *willing buyers and sellers* coming together to exchange goods or services, or the *voluntary consumption* of some commodity, should, insofar as possible, be removed from the criminal law." (MATTICK-SWEET, 1969)

Against the recommendations to legalize some of the crimes without victims, there is the opposite way to cope with them: to reinforce the repression measures. With reference to organized crime in the U.S. (gambling, etc.), the Katzenbach Commission presents a proposal for a nation-wide strategy in order to combat this form of crime more efficiently. (Introduction of wiretapping, eavesdropping, etc.). In an introduction to the presentation of this strategy, the Commission describes the organized crime in the following way: "Catering to Public Demands: Organized criminal groups participate in any illegal activity that offers maximum profit at minimum risk of law enforcement interference. They offer *goods and services that millions of Americans desire* even though declared illegal by their legislatures." (KATZENBACH Task Force Report on Organized Crime, 1967, p. 2, op. cit. supra.) The possibility of changing the legislation — so that "the millions of Americans" freely can buy what they desire — is not explored by the Commission. Which attitude vis-à-vis the crimes without victims is the least "costly" to society?

1.4.3 Moral Considerations Affecting Crime Cost Evaluations

Control and prohibition laws are essentially based on morals, a fact clearly recognized by MORRIS-HAWKINS (1970), for example. The first cost-saving principle in their crime-cure program (as opposed to programs "rustling around with task forces on organized crime, wars on smut, crackdowns on marijuana, etc.") is "to strip off the *moralistic excrescences* on the criminal justice system so that it may concentrate on the essential", that is, to deal with current serious crime. When criminal law involves the sphere of private morality, social welfare and the like, "it exceeds its proper limits at the cost of neglecting its primary tasks. Such an extension is *expensive, ineffective, and criminogenic*."

Costs and Morals, an example

SCHELLING (1967, op.cit.supra 1.3.1.) discusses the impact of moral and ideological values when one is to *evaluate* the costs of crime. One of his examples concerns illegal abortion. "If a woman gets an abortion, do we prefer that she has to pay a high price or a low one, and do we count the blackmarket price that she pays as a *cost to society*, as a *proper penalty* inflicted on the woman, or merely as an *economic waste*? If a woman gets a safe, cheap abortion abroad, is this a legitimate bit of *international trade*, raising the national

income like any gainful international trade, or is it even worse than her getting an expensive, more disagreeable, more dangerous abortion at home because she evaded the punishment and the sense of guilt? "

1.4.4. Costs Generated by Prohibition Laws

A heavy burden on the criminal justice system

The individuals who are accused of "crimes without victims" — alcoholics, drug addicts, etc. — place a considerable burden on the criminal justice system. In that way they may impede "the administration of justice for more serious offences." (DOWNS, 1969)

"Given 2 million arrests for public drunkenness, the cost for handling each case involving police, court, and correctional time can be estimated at \$50. per arrest . . . A minimal annual expenditure of \$100 million . . . is a high cost for maintaining a system which is an abysmal failure in rehabilitating alcoholics.' (KATZENBACH Task Force Report on Drunkenness, 1967).

Incentive to Create Blackmarkets

By legislation against certain commodities, services, and behavior, an incentive to create blackmarkets ensues. The legislation provides the criminal with the same kind of *protection* that a tariff might give a legitimate monopoly. (SCHELLING, 1967).

When a desired item is prohibited — alcohol, drugs, etc. — the *scarcity value* of the item increases, encouraging the establishment of illegal supply enterprises. (LEMERT, 1967).

Inducement of Collateral Crimes, Alienation, etc.

Law enforcement with regard to victimless crimes may *produce more rather than less crime*, that is, crimes of a collateral character (MORRIS, 1968). To define the (sic) "crimes without victims" as crimes, "perpetuates abuse and corruption", especially as there is a great proportion of the population that doesn't consider them as criminal (DOWNS, 1969).

Prohibition laws may stimulate involvement in anti-social *sub-cultures*. As to the use of hard drugs, *robbery* and *burglary* are often a necessity for the addicts to maintain themselves. But the laws may make "soft drugs" expensive too, "forcing addicts to commit crimes as the only way to get money for drugs." The society can thus "force" the addict into drug subcultures and associations that are likely to make a criminal of him. (O'DONNELL, J.A., *Patterns of Drug Abuse and their Social Consequences*, in WITTENBORN . . . 1969, p. 72).

"Chief among the costs of the marijuana laws is the fact that they criminalize large numbers of people, many of whom are young and developing . . . Merely to label users (and sellers also) as members of a criminal class may be to make both themselves and others think of themselves as criminals, and thus further to *alienate* them from society." (ROSENTHAL, M.F., *Marijuana: Some Alternatives*, in WITTENBORN . . . 1969, pp.267,268). It involves "a very high cost for society . . . to turn a large percentage of its young people into serious felons." (KAPLAN, J., *What the Legislation Should Consider* in WITTENBORN . . . 1969, p.254). The prohibitive legislation has solved no problems. It has only "succeeded in alienating a huge segment of young people and in converting thousands of them into convicted felons." (CHAYET, N.L., *Legal Aspects of Drug Abuse*, in WITTENBORN . . . 1969, p.236).

Effects of a Criminal Record

Among the costs of the prohibition laws to the criminal and to society, there are also the negative effects of an arrest or a criminal record. For the convicted person, the obtaining of a job will be more difficult after the release. He will earn less money and be *less productive* for society.

LEMERT (1967) points out the fact that prohibition laws make no difference between moderate and exaggerated use of the prohibited commodities. The value of a moderate use of the commodity is sacrificed.

1.4.5. Do the benefits outweigh the costs?

"When a law is enacted, there will be costs as well as benefits, and the question is, Do the benefits . . . outweigh the costs?" (WITTENBORN . . . 1969, p. 260).

Any Positive Effects of the Punishment?

Does society, and do the offenders themselves — the alcoholic, the drug user, the gambler, the vagrant, etc. — benefit from the control laws and the punishment system?

"The criminal justice system is a poor instrument for dealing with the consequences of deficiencies in education, housing, health, employment and welfare arrangements." The victimless crimes should be removed from the criminal law. "The 'revolving door drunk', caught up in the criminal justice system is the classic example, but the gambler, the drug user, the sexual deviant and the vagrant are other likely candidates. The criminal law has had these problems since time immemorial without much visible impact. It is time to hand them over to the agencies of medicine, public health, welfare, education and family counseling, insofar as they may pose a public problem once the criminal stigma is removed from them." (MATTICK-SWEET, 1969).

BAZELON (1969): "Arrest, drying out, release, and rearrest . . ." The ineffective process of punishing alcoholics "is costly in terms of court and police time . . ., costly in terms of the human lives and resources wasted because of the system's tragic inability to deal meaningfully . . . with these individuals."

Need to Protect the Society against Inflicted Social Harms?

The criminal justice system is unable "to deal meaningfully" with these offenders. Sometimes the prohibition and punishment system is said to be justified all the same by the notion that the behavior of these individuals causes "*social harms*"

Which "harms" are caused by the "crimes without victims"? What about suicides, for example, in some states considered as a criminal offence. Is the act of committing suicide to be considered as a *purely individual* act? "It is arguable that the *family* of a father who commits suicide is directly harmed by his act. If they become public charges, then *society* pays the cost which would otherwise have been borne by him. But in some cases the death of a suicide affects others only in the most indirect way." (WITTENBORN . . . 1969, p. 284).

As to the use of drugs, which private and social harms does this lead to? In discussions, the use of marijuana, for example, is often said 1) to be harmful to the physical and mental health of the user; 2) to lead to psychological dependence; 3) to lead to crime and antisocial activities; 4) to lead to the use of more dangerous drugs; 5) to encourage users to drop out of society. Suppose that the use of the drug did have these effects: the first two harms would be to the *user himself*, the second two to *society*, and "the fifth may be considered either personal or social, depending on one's social perspective." (WITTENBORN . . . 1969, p.286).

Add to these harms: ensuing *public expenses* (including expenses of caring for drug dependent persons unable to provide for themselves and for families depending on them). Further: the *capital that pours out of the country* for importation of the drugs. And: the *money used in the country* on drugs, money that could have been used for more "productive" purposes. (Some figures: In 1967, the Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs seized and/or purchased dosage units of controlled hallucinogens with an illicit value of \$4,648,998, and non-controlled drugs with an illicit value of \$350,900; marijuana not included. Sale of marijuana: \$850 million yearly (6 million customers in 1969). — The street price: \$3. to \$10. for one LSD capsule or tablet; \$20. per week for persistent marijuana users. — The cost of processing drug violations only in the State of California, in 1968, about 75 billion dollars. (WITTENBORN . . . 1969).

With reference to the "harms" and the economic impact of gambling, see above (1.3.10., 1.4.2.).

When cure is needed, is *punishment* the adequate measure to take? Or can the resources of the criminal justice system be better applied elsewhere, and the *cure* take place in other more appropriate public agencies? And if no successful method of cure is found, would it not be better "to emphasize *prevention* over cure in allocating our resources?" (BAZELON, 1969).

2. REDUCING THE COSTS THROUGH IMPROVED RESOURCE ALLOCATION

2.1. Basic Questions: Optimality Levels. (Final Goals) Trade-Offs and Economic Choices Output and Final Consumers' Good

The following studies will be referred to in this section:

KATZMAN, Martin T., (1968) *The Economics of Defence Against Crime in the Streets*. (Land Economics, Nov. 1968)

MORRIS-HAWKINS, (1970) *Honest Politician's Guide to Crime Control* (Univ. of Chicago Press).

ROY R. H., (1964) *An Outline for Research in Penology* (Operations Research, Jan-Feb. 1964)

SELLIN-WOLFGANG, (1964) *The Measurement of Delinquency* (J. Wiley & Sons)

SHOUP Carl S., (1964) *Standards for Distributing a Free Governmental Service: Crime Prevention* (Public Finance, Dec. 1964); *Public Finance* (1969), pp. 115-118.

WOLFGANG-SMITH, (1966) *Mathématiques et Criminologie* (Revue Internationale des Sciences Sociales, 1966: 18/2) Original article in English.

2.1.1 Inconsistent Subobjectives Within the Criminal Justice System

Within the criminal justice system, all agencies basically share the same objective: to reduce crime. But each of them uses different, and sometimes conflicting methods, focussing on apparently inconsistent subobjectives (deterrence vs. rehabilitation, etc.). To achieve *optimum overall effectiveness within the system* as a whole, it is necessary to balance these (pronounced or latent) "conflicts".

However, does the much discussed "antinomy" between deterrence and reform — the compromises between "punitive aggression" and "rehabilitative empathy" — really create a dilemma, wonder MORRIS and HAWKINS (1970). Their conclusion after a review of the argumentations: This (sic) "dilemma" does not constitute a real problem; (all the discussions of the subject resemble "nothing so much as boxing matches between blindfolded contestants".) (M-H, 1970, p.119) (Cf.3.2.1.)

2.1.2 Minimizing Total Net Social Disutility.

If the crime costs are considered in a broader perspective, there is another goal to consider than a mere reduction of crime. That is, the goal of *minimizing the total (net) social disutility* associated with crime. There are two different kinds of cost (or harm) associated with crime (Cf 1.3) — costs due to the incidence of crime (injuries to victims, destruction of property, inducement of fear, etc.) and *costs or consequences due to actions taken by Society* in connection with crime (money spent on criminal justice agencies, welfare payments to prisoners' families, etc.). These two kinds of costs must be balanced against one another, and there is an *optimal level of crime control* reflecting this balance. The optimal level indicates how Society weights the factors in balance. (KATZENBACH, 1967, Science and Techn.; KATZMAN, 1968.)

there will be *choices* between reducing the incidence of crime and reducing the "consequences" of crime. If there was but *one* way to control crime, there would be no need to identify the different objectives — costs and consequences, but now resources must be allocated in a way that *maximizes the value of a compromise*.

If private protection and law enforcement were so effective that no crime occurred, there would be no *costs of crime* — but the *cost of living* in such an environment of potential crime would obviously be high. If the streets became so dangerous that nobody walked, street crime would disappear while the "cost" paid for this would be enormous.

There is no direct relation between the *level* of crime and the *costs* of crime; a given percentage reduction in crimes committed does not mean necessarily a similar reduction in the costs and losses due to crime." (KATZENBACH, Science and Techn., pp.120-121))

2.1.3 Trade-Offs and Economic Choices.

In an essay dealing with "crimes in the streets", economic choices and trade-offs in resource allocation are discussed:

KATZMAN (1968, op.cit.supra) — There are several trade-offs facing society, in allocating resources to "crime deterrence" and to other goals.

Further: In private decisions, *individuals* trade-off expected losses from crime against the costs of taking safety precautions; *self-service firms* trade off the costs of salesman against losses due to crime; *banks* trade off security for attractiveness to customers, etc. In *public* decisions there are trade-offs between resources spent on police protection and those expended on other goals. There are trade-offs in the budget of a *police* department among items of expenditure, programs, crimes to be deterred, neighborhoods to be protected, etc. *Input, output, cost trade-offs*. With the actual absence of quantitative knowledge of most of these trade-offs, it is difficult, if not impossible, to evaluate alternative policies or the efficiency of operations. (As an appropriate analysis technique for this kind of problem K. mentions systems analysis and the "economics of deterrence", referring to HITCH-McKEAN (1960), see below) Related to the question of "economic choices and trade-offs" is the question of *on whom the benefit* of crime control falls (different probabilities of victimization, etc.) and the question of different *degrees of seriousness* of different crimes.

2.1.4 The Output of Criminal Justice Agencies

The Measurement of Crime

The question of different degrees of seriousness of crimes leads over to the "crime measurement problem", actual in almost any study on "crime" and "criminals", and obviously, not least so when it comes to *resource allocation* and *effectiveness* studies.

Actual "amount" of crime vs. reported amount. Actual changes in crimes committed vs. apparent changes, etc. *How measure* the "amount" of crime? By means of victimization probability (degree of public safety?) By means of people's propensity to commit crimes? Produce totals by adding murders to auto thefts etc., as in the "monstrous" FBI crime index? (See 1.3). Or produce totals with crimes weighed according to their seriousness (public attitudes toward their seriousness; use of scaling techniques, etc.) as in the Sellin-Wolfgang index? Apply utility theory to these values? Create more elaborate index forms?

There is a wide range of unsolved questions in this field, questions that are relevant for the measurement of *output* (performance, productivity) of criminal justice agencies and the evaluation of the efficiency of correctional treatment and prevention programs. (KATZENBACH Task Force Report on Science and Techn. 1967, pp.55-57; NORMANDEAU, 1966; NORMANDEAU-AKMAN, 1966; SELLIN-WOLFGANG, 1964).

2.1.5 Two Examples

Distribution of Prevention Service Among Subgroups

SHOUP, Carl S., (1969) *Public Finance*, (Section "Prevention of Crime", pp. 115-118).

Discussed question: Allocation — spatially and temporary — of police patrol services. (Distribution of the service among subgroups) total outlay given.

Physical output of the service: number of crimes — suitably weighed — being prevented. Measurable only *indirectly* and *incrementally*. (Number of crimes *not* prevented can be known to a high degree for some crimes, e.g. burglary).

Final consumers' good: reduction of the exposure of the citizen to crime. One measure of the *exposure to crime* may be e.g. *probability of loss* through crime. This probability can be computed roughly by the use of the crime rate.

How distribute the service? Conflicting objectives: *Equal protection* per citizen or *maximum prevention* of crime. Another possible objective: Equal work load per patrolman. How much weight is one to give to these conflicting standards? (A question "never examined in detail . . . but being resolved implicitly, one way or another, by every police commissioner every day").

Special problem: Suppose one adopts as standard: Equal risk of loss by theft for business firms. If so, is the risk to be equal per \$ of capital engaged, per \$ of sales, or per person employed?

Formulation of a Basis for a Comprehensive Optimality Policy

In their article on "Mathematics and Criminology" (1966, op. cit. supra), WOLFGANG and SMITH, among other subjects, discuss optimality and cost-effectiveness questions.

What do we want to optimize? What are our objectives? What does an amelioration consist of? What non-economic values are implied in optimality considerations?

To begin with, it is necessary to have a (quantified) measure of the *harm caused by criminal activities*. W-S refer here to the *cost model* developed by ROY (1964, op. cit. supra) summarily described below. Together with the *crime measurement technique* developed by SELLIN-WOLFGANG (1964, op. cit. supra), this model of the "probable total cost" of crime can serve as a basis for an optimality policy based on pure cost-effectiveness considerations. The Sellin-Wolfgang scale can be used to measure the *effectiveness* of crime control measure, in terms of subjective reactions of the public vis-a-vis obtained results. The *costs* of these measures can be calculated by means of the cost model developed by ROY.

ROY (1964, op. cit. supra. See also 1.1-1.3) — How measure the harm inflicted on society by criminal activity and crime control measures? A model is developed of the "probable total cost" of delinquency, including *costs for the victim* (material losses, physical and psychological harm, etc.), *public expenditures* (the criminal justice system), and *costs for the delinquent and his family*. This "probable total cost" of crime is to be minimized through public policy decisions. A harm measure is formulated in monetary terms. As to the costs falling upon the delinquent, the victim, and their families, R. recognizes that it is utterly difficult to evaluate them in monetary terms on account of the impact of value judgements in this field. Utilization of the cost model may, therefore, have to sacrifice the principle of equity for that of justice.

2.2 Economic Theory: Analysis of Choice. Marginal Analysis. Equilibrium Theory (See 2.3).

Notes on the applicability of economic theories

References will be made to the following two studies:

BECKER, Gary S. (1968) *Crime and Punishment. An Economic Approach* Journal of Political Economy, March-April 1968). cf. op. cit.

FLEISHER, Belton M. (1966) *The Economics of Delinquency* (Quadrangle Books, Chicago, Illinois)

It is not until recently that economists have begun to pay attention to crime and crime cost questions, attacking the problems with conceptual and analytical tools developed within economic theory. Crime and delinquency can be studied by an economist from mainly two points of view: 1) The *Cost-Effectiveness Cost-Benefit* approach (See 2.3): Alternative forms of actions are evaluated. Comparison of estimated (short-run and long-run) benefits with estimated costs of alternative actions. 2) The "Analysis of Choice" approach. Delinquency studies as a form of behaviour, determined by three factors: Costs, benefits, and tastes. Supply-and-demand models of behavior.

Notes on the application of the analysis of choice: Entry into illegal activities is explained by the same model that economists use to explain entry into legal activities. Delinquency in terms of *supply-and-demand* concepts, is the result of two interacting forces: The propensity of people to commit

delinquent acts, and the number and the value of opportunities for commission of such acts. "A person commits an offense if the expected utility to him exceeds the utility he could get by using his time and other resources at other activities." (BECKER, 1968, p.176; FLEISHER, 1966, pp.19-37).

Marginal (optimality) Analysis may be used. Also the *Equilibrium Theory* approach is applicable (see TOBIAS, 1968; 2.2).

Crime represents further an important subset of the class of activities that cause "external harm" or "diseconomies", a category well familiar to economists. In sum, crime is "an economically important activity or 'industry' notwithstanding the almost total neglect by economists" (BECKER, 1968, p.170). For an introduction into the above mentioned economic analysis techniques, see any manual in economics, e.g. P.A. SAMUELSON, (1967) *Economics. An Introductory Analysis*; McGraw-Hill.

2.3 Systems Sciences, Operational Research, Management Theory Cost-Effectiveness, Cost-Benefit Analysis Program Planning Budgeting

2.3.1 "Mathematics and Criminology"

BLUMSTEIN, A. (1968) *A National Program of Research Development, Test and Evaluation on Law Enforcement and Criminal Justice*.

GOUVERNEMENT DU CANADA: (1970) *Guide de planification de programmation et de budgétisation* (extrait) cf. op. cit.

IVARSSON, S. (1970) *Effet de l'informatique et de la budgétisation des programmes sur l'administration publique*. cf. op. cit.

KATZENBACH *Task Force Report on Science and Technology* (1967)

McKEAN, Roland, (1963) *Efficiency in Government through Systems Analysis*. (New York, 1958, 1963) McGraw Hill Inc.

RAYMONDIS, L.M., SCHEKTMAN, Y. (1967) *Les méthodes objectives en criminologie. Utilisation des modèles mathématiques* (Annales Internationales de Criminologie 1967: 6/1).

UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT AND OFFICE OF SOCIAL AFFAIRS, *Cost-benefit Analysis of Social Project Report No. 7*, Geneva, April 1966, 129 p.

TERNY, Guy (1967) *Techniques Modernes de Calcul Economique, Choix des Programmes et Projets d'investissements Publics ("Analyse et Prévision" IV – 1967)*.

WOLFGANG, M.E., & SMITH, H.A. (1966) *Mathématiques et Criminologie*. (Revue Internationale des Sciences Sociales 1966: 18/2). Original article in English.

Operational Research. Systems Sciences

As an aid in achieving a more effective utilization of available resources in the criminal justice system, the KATZENBACH Commission strongly recommended research to be done with the use of systems sciences and mathematical techniques. Thus, a major theme of its Task Force Report on Science and Technology is a demonstration of how these techniques can be applied to various operations of the criminal justice system.

Systems sciences or operations research (management science, applied economic analysis, etc.) is a set of techniques using mathematical models of real-life systems, models which usually are built up with the aid of computer theory, economic and statistical theory. By means of these models, it is possible to conduct simulated experiments that indicate how the real systems may be better organized and operated. Manipulation of models is a particularly appropriate technique to use on the criminal justice system where experimental interventions in the actual operations often are difficult to carry out. There is a wide range of techniques: Information and communication systems, computer applications, game theory, Markov processes, etc. (Computer simulation techniques – for examining *reallocation of existing resources* or deciding *allocation of additional resources*. Flow diagrams – to elucidate complex information flow, as the information flow in the criminal justice system, aiding in identifying "bottlenecks", etc.).

If developed, systems analysis can serve as a basis for *cost-effectiveness analysis*, which provides a means for determining which of several alternative courses of action would yield *maximum crime control*

effectiveness. Further, there is the special technique of *cost-benefit analysis* with the same goal of achieving an effective use of resources, with long-run as well as short-run effects taken into account.

Related to the technique of cost-effectiveness analysis, is the "goal-oriented" budgeting system PPB (Program Planning Budgeting); See 2.3.3.

Cadillacs or Chevrolets . . .

Attempts to conduct cost-effectiveness studies within the criminal justice system is highly desirable, but most attempts to do so must be regarded as preliminary with the present state of knowledge — the present absence of data and the general uncertainty about the consequences of actions taken by the system. Required not least is more evaluative research into the outcome and the effectiveness of alternative correctional treatment forms.

"It has been estimated that public expenditures for law enforcement in the U.S. are currently running at the rate of about four billion dollars annually and that this figure will at least double over the next ten years. Incredible as it may seem, there are no data at all on how this amount is divided among various categories of criminal activity. The same is true for the people engaged in the criminal process, probably a more meaningful figure than dollar amounts. It is as if General Motors did not know if it costs more per car to produce Cadillacs or Chevrolets, or as if the Secretary of Defence confessed ignorance about whether the Pentagon was spending more for ICBM's or paper clips."

Herbert L. PACKER: *The limits of the Criminal Sanction* (1968, p.259).

Work, Performance, Effectiveness Measurement

A crucial question with reference to cost-effectiveness, cost-benefit analysis, P.P.B. etc., is the measurement of "the level of result relative to the costs incurred" (SIMON-SMITH-BURGH & THOMPSON, 1965, Public Administration, New York). Below, a few references to studies concerning work and productivity measurement. (Evaluations of outcome and efficiency in the correctional and the prevention field, are discussed in section 3).

BUREAU OF THE BUDGET, (1964) *Measuring Productivity of Federal Government Organizations* (Washington, D.C.)

KENDRICK John W., (1965) *Summary and Evaluation of Recent Work in Measuring the Productivity of Federal Agencies*. (Management Science, Vol. 12, 4-1965).

Rapport préparé par le Ministère de la Justice: Pologne. cf. op. cit.

VOGELY W.A. (1957) *A Case Study in the Measurement of Government Output* (Santa Monica).

WILLIAMS, A. (1967) *Output Budgeting and the Contribution of Micro-economics to Efficiency in Government* (excerpt) cf. op. cit.

2.3.2 The Criminal Justice System as a Whole

The KATZENBACH Commission recommended that the total criminal justice system ought to be examined as *an integrated whole*. By analyzing the interactions between the different parts of the system, the need of reallocation of resources and of other changes in the system would more clearly be revealed. Models of the total criminal justice system ought thus to be developed.

"Such models are needed only partly for reasons of *resource allocation*; perhaps even more importantly, they can provide tools for examining the *effects on crime* of actions taken by the criminal justice system, for most crimes are committed by people who have previously been arrested. Thus, an examination of the *feedback process* is central to an improvement in the system's performance." (BLUMSTEIN-LARSON, 1969, see below).

CALIFORNIA STATE ASSEMBLY, (1969) *Preliminary Report on the Costs and Effects of the California Criminal Justice System and Recommendations for Legislation to Increase Support of Local Police and Corrections Programs* (California Legislature, Sacramento) Cf. op. cit.

EDWARDS J.L.I.J. & HANN, R., (1969) *An Economic Analysis of Crime and Criminal Justice in Canada; Research Proposal*. University of Toronto, Centre of Criminology, mimeo, Aug. 21, 1969) — Research proposal concerning an "economic and systems analysis of the criminal justice system in Canada". A "long-run overall plan" for the research outlined (theoretical basis for the developed model; empirical estimation of utilized parameters; demonstration of the model's capabilities). Proposed approach: the techniques of *systems analysis, economics, econometrics, and computer simulation* used in combination with criminological approaches. One output of the research: an *econometric-simulation model of the criminal justice system* (including effects on crime and on society as a whole). For certain programs that are proposed, (correctional, prevention programs, etc.), the model will be able to generate the social costs and benefits, thus aiding decisions between alternative programs. The analysis will provide *criteria for assessing the costs and benefits* of these programs. The general framework will be used for the development of a *social accounting system* and a Program-Planning Budgeting System. The analysis will also provide *forecasts of the future levels and costs of crime*, to be used for estimating research, manpower, and capital needs. — Among the model's "capacities". 1) Estimation of the *cost of crime and criminal justice* in Canada. Analyses describing how the costs are distributed among different sections of the society. 2) Simulation studies to test the effects of alternative program mixes (*effectiveness and cost tests*); 3) Provision of a set of *decision rules* "that will promote the most productive use of resources in the criminal justice field".

FINKLER Ronald, (1967) *Information System Flow Diagrams* (appendix to the KATZENBACH Task Force Report on Science and Technology) cf. op. cit.

KATZENBACH (1967) Task Force Report on *Science and Technology*, Chapter 5. — Examination of how systems analysis can be applied to the criminal justice system as an integrated whole. Presentation of a *model of the system* which can be used to calculate recidivism rates and operating costs associated with different crime control programs. Among treated questions: *allocation of costs, alternative costing approaches, recidivism measurement, criminal-career costs*, etc. If basic data were available, that is, if (e.g. the evaluative research, referred to below, was more developed than it is presently) a systems model, such as the one presented by the Task Force, would make it possible to answer questions about the effects on costs of starting a community treatment program for certain sentenced offenders, the effects on case loads and operating costs of a given percentage increase in police clearance rates, etc.

ROY Robert H., (1964) *An Outline for Research in Penology* (Operations Research, 1964: 12/1-12) — Subject dealt with: Models of the criminal justice system where the system is viewed as a production process. The principal concern of such *linear models* is the flow through the system, and the *accumulation of costs* flowing from a single arrest. (cf 2.15).

SPACE GENERAL CORPORATION, (1965) *Prevention and Control of Crime and Delinquency*. (Final report, PCCD-7, prepared for Youth and Adult Corrections Agency, State of California) — Research concerning the problems of managing the criminal justice system as an integrated whole system. A *systems analysis and cost effectiveness study* of the California system of criminal justice, covering law enforcement, the court., probation, juvenile and adult institutions, and parole. Use of *computer simulation* techniques. "Career costs" calculated. Analysis of the effect on the total system cost of changing certain values, such as sentence length, parole violation rate, etc. Analysis of changes of average inmate behavior over a period of time (deterioration). A program directed toward an improved system presented.

2.3.3 THE POLICE (cf. 2.3.4)

Patrol Force Allocation — "Deterrence Effectiveness"

Apprehension Process — Response Time

Cost-Benefit Analysis of Enforcement Activity

Two important questions with reference to police operations: 1) allocation of patrol forces; 2) the apprehension process. Appropriate research techniques for both problems; statistical analyses (such as regression analyses), mathematical programming, and other O.R. techniques (Operations Research);

controlled experimentation, where this is possible. (In the KATZENBACH Task Force Report on Science and Techn., police questions are emphasized, the police operations representing "the greatest potential for immediate improvement" by analysis techniques within the criminal justice system).

- BEBBINGTON B.N., (1968) *Current Criminological Research: Home Office Police Research and Planning Branch*. (British Journal of Criminology, Delinquency and Deviant Behavior). — How establish if the law enforcement agencies operate "with minimum or with maximum efficiency"? The article deals with current research in Great Britain concerning the effectiveness of various police methods of deploying the personnel, etc. Among ongoing studies: *Alternative levels of policing* for ground cover, inquiry into the effects of the presence of uniformed policemen in urban areas (*deterrence effect*), etc. Use of O.R. techniques.
- GOURLEY G.D. & BRISTOW, A.D., (1966) *Patrol Administration* (C.C. Thomas, Springfield, Ill.) — *Allocation of patrol forces* by effectiveness in deterring crime. Description of a sophisticated procedure for assigning men to patrol divisions, a method in use by the Los Angeles Police Department. The *relative effectiveness of a police officer* estimated. Use of a formula with weighted scores for each division, bearing on crime rates, demographic factors, etc.
- ISAACS Herbert H., (1967) *A Study of Communications, Crimes, and Arrests in a Metropolitan Police Department* (Appendix to the KATZENBACH Task Force Report on Science and Techn.) — Evaluation of the *effects of "response time"* on arrest frequency. (Analysis of keypunched data). Summary description of a study conducted in Los Angeles in 1966.
- KATZENBACH Task Force Report on *Science and Technology*, Ch. 1 and 2 — Use of systems analysis to determine whether the police can better deter crime by *shortening the time it takes to respond* to a call for help. Step diagram (p.4) showing the objectives and the means for achieving them. — Ch. 2: Demonstration of how O.R. Techniques can be used to allocate resources. The *apprehension process* studies with original field data (Los Angeles Police Department) and the techniques of cost-effectiveness analysis. — Systems analysis of response time, and a cost-effectiveness study of delay reduction in a hypothetical city.
- KATZMAN Martin T., (1968) *The Economics of Defence Against Crime on the Streets* (Land Economics, Nov. 1968). — Essay dealing with trade-offs and economic choices confronting the society in "detering" crime. Analysis of the role of the police. Presentation of a *model demonstrating the interrelations between the police, the public, and the criminals*. (Policy variables, final outputs, etc.). *Allocation of resources*; deployment of personnel. *Choices* among neighborhoods, crimes, programs, items of expenditure, etc. — Among raised questions: What are the technological trade-offs between patrolmen and vehicles in detecting a given crime? — Given the budget constraints what combinations of patrolmen and vehicles detect the most crime, weighted by its gravity? — Given the public evaluation of each type of crime, what is the deterrent value of police activities for different neighborhoods? — In terms of crimes deterred, what are the benefits of easing the budget constraint on the police, — What are the effects of the normative constraints on police behaviour? — Who benefits from police "protection"?
- LARSON Richard C., (1967) *Operational Study of the Police Response System* (Massachusetts Inst. of Technology, O.R. Centre, Techn. Rep. 26) — Report on a study authorized by the Boston Police Department) using Operational Research techniques to determinate ways of reducing response time.
- QUIRIN G. David, (1967) *The Capital Expenditure*, pp. 149-150 — Presentation of a hypothetical example demonstrating how to decide the *optimal budget level* of a *police department* (a sheriff's office). Used concepts: Total costs (losses due to crime plus police dept. budget), marginal costs (police dept.), benefits, marginal productivity (in terms of losses from crimes avoided), intangible benefits.
- SHOUP Carl S., (1969) *Public Finance* (op.cit.supra, 2.1.5) — The section "Prevention of Crime", pp. 115-118 deals partly with problems concerning *allocation of police patrol forces*. The analysis assumes a given total outlay and poses the question of distribution of the service among subgroups (abstracting from the problem of financing the service). Conflicting *standards for distribution* of the police force, spatially and temporally, are discussed (see 2.1.5). Discussion of the *reallocation effects of crime prevention* (see 1.3). Real prevention of crime would increase the net product of the economy: 1) partly by inducing some individuals to produce rather than to steal, etc. 2) partly by supplanting inefficient private-sector methods of preventing crime and 3) partly by reducing fear. This increment of product increases investment (as well as consumption) in absolute amount. Whether it also stimulates growth in a relative sense cannot be predicted.

- SHOUP Carl, S., (1964) *Standards for Distributing a Free Governmental Service: Crime Prevention* (Public Finance, 1964:4) — Economic analysis of "Crime Prevention" defined as protection of persons by the police in two residential districts (abstraction made from all other uses of the police). Analysis of allocative choices among neighborhoods. *Even* if one had perfect knowledge of the outcome of various police strategies, would it be necessary to have a decision rule to tell which outcome to prefer. Three *decision rules in allocating police services* are presented in S's essay: 1) equal crime rate per capita in the two districts (crime equalizing); 2) equal marg. costs per unit of crime prevention (crime minimization); 3) equal marg. rates of substitution of "crime prevention production" and crime prevention consumption". (*Production-possibility diagram* — with *connex production-possibility* curve and concave indifference curves, as for usual anti-goods). The allocation problem turns out to be one of equity and efficiency. Rule 1) is shown to neglect differences in consumer tastes. Rule 2) will generally result in unequal distribution of police protection. With Rule 3) in S's analysis, economic welfare is optimized. (Questions concerning choices among inputs and outputs are not dealt with in the analysis; thus, no policy implications follow). See DOSSER, 1968, op. cit. supra.
- THURLOW Lester & RAPPAPORT, Carl, (1969) *Law Enforcement and Cost-Benefit Analysis* (Public Finance, Vol. XXIV, 1969:1) — A framework developed for the application of cost-benefit analysis to law enforcement. This framework is developed in an actual *cost-benefit analysis* of a *special enforcement activity*: the enforcement of the s.c. Fair Labor Standards Act (an area chosen because of the availability of adequate data to analyze). Even though economic crimes are the primary area of interest, the framework can be applied also to crimes against persons, but a method must then be used to translate reduced injuries and deaths into economic benefits. — A *compliance survey* was undertaken for the cost-benefit analysis in order to determine where violations of the law were occurring, and the characteristics of the violators and the non-violators. "Such a compliance survey is an essential ingredient in being able to apply cost-benefit analysis to law enforcement." — *Benefit measures*. (Internal benefit measures, benefit equation, weighting factors, etc.). — *The discount rate*. (Two factors: 1) the interest rate; 2) a risk premium reflecting the declining deterrent effect of a previous investigation) — Actual, expected, hypothetical benefits. — Strategies for *maximizing the net benefits*.
- WALTON Frank E., (1958) *Selective Distribution of Police Patrol Force* (Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science, 1958:49) — *Allocation of patrol forces*. Special procedures aiming at greater effectiveness. (Los Angeles Oakland, Cincinnati).
- WILDHORN Sorel, (1969) *Public Order Studies in New York City* (The RAND Corporation, Santa Monica, California; mimeo, p. 4250, Nov. 1969) — Summary description of Rand's police — related research projects. Among the projects: 1) Work centered on the *deployment of patrolmen*. Development of *computerized hazard formula* incorporating up to 11 factors (such as crimes, population, arrest rate, etc.). 2) Research concerning *allocation of mobile resources* devoted to preventive patrol and called-for services. Models developed which use *quasi-input criteria* that can be analytically estimated (such as patrol-car queuing delay and travel time in answering calls for service) and *real input criteria* (such as constraints relating minimum manning levels to outside crime levels and patrol frequency). 3) Investigation of relationships between mobile patrol resource levels, crime rate, and arrest rate. Statistical analysis. 4) Research on the relative *effectiveness of detective activities*, such as patrol, stake-out, and a posteriori crime investigation. (Testing of the effect of turning over a large proportion of preliminary burglary investigations to the uniformed branch, the effect of more specialization, etc.

2.3.4. THE COURTS

- CASTELLANO C., PACE, C., PALOMBA, G. (1968) Bari. *L'efficienza della giustizia italiana e i suoi aspetti economica sociali*. Biblioteca di cultura moderna — editori Laterza. — This work deals with the economic and social aspects of the judicial crisis, of the "goodwill of judges", of the differences in objectivity and time in the juridical treatment of persons involved, according to their financial and social position; and also of efficiency within the administration of justice in Naples.
- CHARTRAND Robert L. (1968) *Systems Technology and Judicial Administration* (Judicature, 1968:52/5) An article dealing with *system analysis* and *computerization* as a means for improving the effectiveness of court operations. Review of undertaken attempts and ongoing projects. Emphasis on *cost-effectiveness* aspects.

- FREED Roy (1969) *Computers in Judicial Administration* (Judicature 1969:52/10). — Article about the use of *computers* in the judicial administration as a means for speeding up litigation and thus effecting savings in time and labor, and a reduction of costs. Emphasis on the importance of a *systems analysis* approach as a first step for *cost-effectiveness studies*.
- MIX Lloyd S., (1967) *Tomorrow's Techniques Today*". (Superior Court of the State of California for the County of Los Angeles, July, 1967). — Essay concerning an elaborate *computer system* put into effect by the Los Angeles County Court.
- NAVARRO Joseph, A. & TAYLOR, Jean G., (1967) *Data Analysis and Simulation of Court System in the District of Columbia for the Processing of Felony Defendants* (Appendix to KATZENBACH Task Force on Science and Techn.) — Use of a *simulation model*. The results provided in statistical putput form. The technique used makes it possible to examine alternative methods for expediting the processing of defendants in a court. Simulated pretestings provide a means to test alternative allocations of resources and détermine the combination which balances delay reductions against expended resources.
- VINTER Robert D. & SARRI, Rosemary, (1967) *Systems Analysis Model of Juvenile Court* (work referred to in the KATZENBACH task force report on Juvenile Delinquency and Youth Crime, p. 88) — A model incorporating all judicial, administrative, and service activities (prescribed as well as unintended) of a *juvenile court* in the United States. Analysis of data showed e.g. the rates of movement for different types of cases between various stages, the rates of staff members, etc.; if identified previously unknown time delays, and revealed significant areas where operating policies and procedures were unclear or violated.

2.3.5. CORRECTIONS (cf. 3.2)

- CALIFORNIA CORRECTIONS COST PROJECTIONS AND RELATED CRIMINAL JUSTICE SUMMARY DATA, (1968) Study prepared by the Sociosystems Laboratory of Sylvania Electronic Systems for California State Legislature, Sacramento; Technical Supplement No. 1, Dec. 1968) — Presentation of tables containing the results of a *cost simulation* of the California justice system, and related criminal justice data. The *correctional costs* projected for a five-year period with the assumption of the continuation of present correctional policies, or the adoption of any one of three alternative policies. Projected: the yearly costs of operation of the correctional system as a function of superior court sentencing policy and characteristics of the offender population mix placed in various correctional programs. A *mathematical model* used to distribute the corrections population to four programs (prison, parole, probation, jail).
- LOUGHERY Jr., Donald L., (1969) *Innovations in Probation Management*. (Crime and Delinquency, 1969: 15/2). Review of attempted efforts to increase the correctional efficiency (with extensive references to undertaken evaluative studies, etc.). Emphasis on the value of *management theory* and *O.R.* Main question: How "provide better results at a lower price?" How make the correctional services "not only attain their goals, but also . . . save money while doing so?"
- TERWILLIGER C. & ADAMS, S., (1969) *Probation Department. Management by Objectives*. (Crime and Delinquency, 1969: 15/2). Question dealt with: How to increase correctional efficiency by the adoption of "*management by objectives*", a managerial model providing "rational guidelines for allocating manpower, equipment, and fiscal resources". The development of objectives might be regarded as "a problem of formulating, in economic and social terms, a *profit-and-loss equivalent*". The article describes how the Los Angeles County Probation Department has proceeded to develop objectives, and to elaborate a plan for the implementation of these objectives.

2.3.6. COST-BENEFIT ANALYSIS IN THE PRIVATE SECTOR

- CRIME AGAINST SMALL BUSINESS, (1969) (Report of the "Small Business Adm." transmitted to the "Select Commission on Small Business", U.S. Senate; Government Printing Office, Washington, D.C.). — How provide protection against business crime in the least expensive way? Principles of "crime solutions" discussed (cost vs. benefits, alternative approaches). A *cost-benefit model* developed. The costs for a 10-year period are grouped into three categories: 1) protective device systems; 2) insurance; 3) losses. Detailed description of methods used in calculating each cost item. Alternative security levels. —
- Examination of *economic wastes* (direct and indirect) from crime against property (costs in the private sector, costs to society) — *Benefits* from crime prevention estimated. — *Trade-offs* (e.g. in the form of reductions in crimes losses/lower insurance premiums). *Choices* (to the community and to the businessman) in the selection of measures to reduce the impact of crime. — Effects of the fear of crime.

(Businessmen leaving areas with high crime rates: *reduced competition* in these areas, *increased price levels*, etc.). — (Various cost data presented, e.g. dollar amount of business crime by neighborhood, by size of business, etc.) — Special problems investigated in the app. to the report, e.g. measurement of crime losses, *insurance problems*, efficiency of various protection devices.

PROGRAM PLANNING BUDGETING SYSTEMS

Program Planning Budgeting Systems (PPB, PPBS) may be characterized as a budgeting system directed by cost-effectiveness principles. The conventional methods of governmental budgeting — item budgeting — don't permit an evaluation of the agencies' productivity and effectiveness, their attainment of desired goals. With "functional" (or "program") categories, such as "Investigation", "Apprehension", instead of categories such as "Personnel" and "Equipment", PPBS presents a clearer picture of *how*, and *for what objectives*, the resources are allocated in an agency. This type of budgeting has been considered particularly appropriate for the criminal justice agencies. (KATZENBACH Task Force Report on Science and Tech., p. 1, 1967).

"Planning a Program Budget"

TENZER-BENTON-TENG, (1969) *Planning a Program Budget* (section in "Applying the Concepts of Program Budgeting to the New York City Police Department"; the RAND Corporation, Santa Monica, California) — PPB begins with an effort to identify and define the *objectives* of the organization. The objectives must not be stated in too broad and abstract terms, such as "Protection of lives and property" (as the objective for a police department). Objectives at this level are too remote from the organization's specific activities, and must, therefore, be translated into more particular objectives, such as "Apprehending criminals" or "Directing" the traffic flow".

Programs are "the sets of activities undertaken to accomplish the objectives. A program always has an end-product. This end-product can be taken as a measure of the program's *effectiveness* — that is, the extent to which the program has achieved its objectives." It may be impossible to measure the end-products quantitatively (or even to identify them unambiguously. — Some programs (*sub-programs*) may be undertaken in support of others. ("Patrol", "Principles", "Communications", sub-programs with intermediate products, supporting the major program of "Crime prevention and control").

The *resources* required by a program — goods, such as fuel, etc., and services, that is, man-hours consumed by the program activities — may be thought of as the inputs required to produce each program's end-product. *Cost* is "the monetary value of resources identified with a program". *Benefit* is "an indicator of the utility to be derived from each program."

(The terminology and the meaning of the concepts — "effectiveness", "program", the "level of goal fulfillment", etc. — may vary slightly with different authors, a fact that has reminded David Novick, attached to the Rand Corporation, of Alice in Wonderland and Humpty Dumpty's answer to her when she asked him what a word means: "When I use a word it means just what I choose it to mean — neither more or less." "Obviously that is the same way in which all of us now use the word program.", NOVICK, 1964).

Two References:

NOVICK David, (1965) *Program Budgeting* (Washington, D.C.)

UNITED NATIONS, (1965) *A Manual for Programme and Performance Budgeting* (U.N. Dept. of Economic and Social Affairs, New York, 1965).

Applications to the Budget Work of Criminal Justice Agencies

FEDERAL BUREAU OF PRISONS, (1968) *Operation Memorandum on PPB*, Jan. 1968. — Concerning the PPB System that was adopted by the FBP in 1968-69. (Special section of FBP responsible for budget planning in accordance with modern principles, operating since 1966).

IVARSSON Sven Ivar, (1970) *Program Budgeting in Sweden* (National Audit Bureau, 10026 Stockholm, Sweden) cf. op. cit.

Program Budgeting for Police Departments (Yale Law Journal, pp. 822-838, 1967:76)

SWEDISH GOVERNMENT (Correctional Administration, National Audit Bureau Police Board, etc.), 1963-1970, various reports, articles, and publications about PPBS in Sweden (some of them translated to English and French, or provided with summaries in English). — A basic work is thorough study presented by a Government Commission in 1967 "Programbudgetering" (Swedish Official Government-Reports, SOU, 1967:11-13).

The first efforts to introduce PPB for government budgeting in Sweden took place in 1963. Extensive experiments and tests are now in progress. Among agencies covered by pilot studies: the *Correctional Administration*, the *Police Board*, the *Office of the Chief Public Prosecutor*. The Correctional Administration was one of the first agencies where practical pilot studies were carried out.

SZANTON Peter L., (1967) *Program Budgeting for Criminal Justice Systems* (Appendix to KATZENBACH Task Force Report on Science and Tech.) — Presentation of three tables (A:1-3) with commentaries, illustrating different uses of PPBS in the criminal justice system. Hypothetical examples, no cost data. "Program Budget for a City Police Force" (A:1), a format to be used e.g. for identifying proportion of police resources allocated to dealing with crime and proportion required for other ("service") purposes. "Program in the Reduction and Control of Crime" (A:2), a format organized around Suppression/Apprehension, Adjudication, Correction and Direction, as the major programs related to crime. "Federal Programs in the Reduction and Control of Crime" (A:3), a format for identifying the purpose and the scale of federal efforts in relation to state and local activities. — Discussion of questions related to the allocation of investment and operating costs to different programs (purposes), and to alternative budget organizations (alternative breakdowns), etc.

TENZER A.L., BENTON, J.B., TENG, C., (1969) *Applying the Concepts of Program Budgeting to the New York City Police Department* (the RAND Corporation, Santa Monica, California, Memorandum RM-5846-NYC) — Presentation of three parts of a Planning-Programming-Budgeting System (PPBS) for the New York City Police Department: 1) A Program-Budgeting Format; 2) A Post-Estimating Methodology; 3) A Computerized Cost-Estimating Model. — The *program structure* consists of five major programs: Crime prevention and control; Investigation and apprehension; Traffic control; Emergency services; Support. Each program is divided into subprograms, which, in turn are broken down into functional categories. — The *cost structure*: Investment costs and annual operating costs, each category divided among a number of cost elements. — Description of a new *technique for estimating costs* by cost element. — Description of an *on-line computer model* which uses the language of the program and cost structures and facilitates rapid examination of the *cost implications of alternative resource allocations* within any part of the program structure. (For a discussion of the general approach to on-line computer cost estimates, see: TENZER, TENG, KERMISCH, 1969, COMBAT; a series of On-Line Computer Programs for Quick Response Force Analysis; The RAND Corporation, RM-5653-ARPA, Jan. 1969).

See also EDWARDS-HANN (1969), op. cit. supra 2.3.2.1.).

2.3.7. Time Studies as a Basis for Cost Allocation

Time studies must be done for the allocation of costs in PPBS, and they are necessary for all rational planning aiming at higher cost-effectiveness and adequate workload assignments. How is the costly factor Personnel utilized? What proportion of the time is devoted to high-priority tasks, and what proportion to low-priority tasks? How is the distribution of workloads? The need of overtime work, etc.?

The Police (A few examples)

CALIFORNIA STATE ASSEMBLY, (1969) *Preliminary Report on the Costs and Effects of the California Criminal Justice System and Recommendations for Legislation to Increase Support of Local Police and Corrections Programs* (California Legislature, Sacramento) — Allocation of patrol time, data collected (by Sociosystems Laboratory of Sylvania Electronic Systems) in San Jose Police Dept. during one month in 1968. The findings presented in a table showing: 1) Types of calls; 2) Number of calls; 3) "Mean Service Time" (the average time spent in taking a report, or settling a disturbance, or making an arrest, etc.) The two most frequent calls: "disturbances" and "take a report". Report-taking calls: 25% of the total calls.

From a total of over 8000 classified calls for assistance, only about 500 appeared to be related to possible felonies. About 6% of the work load emanating from calls for service may result in the apprehension of a criminal.

- KATZMAN (1968) op. cit. supra 2.3.2.2.). — Among questions dealt with in this study on allocation problems: "The choice between" criminal and non-criminal activities; the economic impact of the so-called "service functions" of the police (furnishing information, rescuing cats and dogs, etc.). "In an economic sense the provision of many social services is *nearly costless*" owing to the cyclical character of the criminal activities which gives rise to "periods of slackened demand" on the police. Much of the service activities is a "free good". Service work by men on patrol "economically cheap too."
- McCORMACK Jr. & MOEN, James L., *San Francisco's Mission Police District. A Study of Resource Allocation*, - study indicating that the maximum percent of patrolman's time spent on crime is between 10 and 20 per cent.
- MARTIN J.P. & WILSON, G., (1969) *The Police: A Study in Manpower* (Heinemann, London, 296 p.) — Subject dealt with: 1) The evolution of the police force in Great Britain since 1829. 2) A research project into the ways in which the modern police force uses its resources (one of the first attempts in Great Britain "to apply social accounting techniques to the study of manpower"). — The expenditure of the police is put in relation to that of other public services and to GNP. It is shown that the police share of the public resources has grown more rapidly than that of other public services. — How is the increasing expenditure applied? What share of police time is devoted to each of their various functions? — Purely "criminal work"; traffic supervision; writing reports; "time spent hanging around in courtrooms"; supervision of aliens; helping lost children, animal movement ("service functions"), etc. One of the principal aims of the study was to investigate the variety of police duties, and to estimate how the efforts are distributed among them. (23 types of activities distinguished). Work load studies. — The survey based on records kept by 8225 police officers and civilians employed in the police forces. — In the final chapter, the following conclusion: Given the fact that Great Britain enjoys more police protection in terms of man hours than ever before, it seems to be most urgent now to re-evaluate the use of that time rather than to attempt to increase the size of the organization. "Increased capital expenditure could lead to *economics in manpower*, and therefore in running costs."
- MISNER Gordon, (1969) *Police Resource Allocation* (in California State Assembly: Preliminary Report on the Costs and Effects of the California Criminal Justice System . . . ; California Legislature, Sacramento) — "Field activities" of patrol personnel in one large city analyzed. The analysis revealed that 70.9% of the "called-for-services" involve "miscellaneous public services" (assisting residents locked out of their homes, etc.); 9.9% of the time was spent with traffic matters. The sample of one year's activities revealed that more than 80% of the field officer's on-call time was spent in non-criminal matters. The data relate exclusively to the time when the officer was actually occupied by an assigned or on-view activity. (They do not relate to the so-called dead time, e.g. when the officer was available for assignment, preventive patrol, etc.).
- MISNER G. & HOFFMAN, R. *Police Resource Allocation*. Maximum percent of patrol time spent on crime: 10 to 20 per cent.
- Probation and Parole Management
-
- DEMING R.W., (1960) *Alameda County Probation Department Time Study*. (Oakland, California) — Time study of a performance budgeting type (budgeting system based on functions and activities, similar to the PPBS).
- JACKS W.L. (1961) *A Time Study of Parole Agents*. (Harrisburg, Pa.) Pennsylvania Board of Parole) — Time study for performance budgeting undertaken to determine the need for additional staff.
- MANDEL N.G., (1960) *Ramsey County Probation Department Staff Time Study* (St. Paul) — Cost and time-use analysis. The aim of the study: To obtain answers to questions, such as what proportion of the expenditures goes into direct services to cases — into administration — into student training? What is the overall cost of a case-work interview?
- MILES A.P., (1963) *A Time Study of Wisconsin Probation and Parole Agents* (Madison, Wisconsin Division of Corrections) — Time study with the purpose of investigating how probation and parole agents "distribute time" on various activities.

MILES Arthur P., (1969) *Time Studies in Probation and Parole* (Crime and Delinquency, 1969:15/2). — Article dealing with time studies in probation and parole as a basis for the *assignment of work loads* and for the *allocation of costs*. Review of undertaken studies, and analysis of the methods used. References to time studies effectuated in other fields, e.g. in *social agencies*:

HILLORMSBY *Cost Analysis Method for Casework Agencies* (Philadelphia, 1953) Time studies for: 1) Allocation of the administrative costs to a variety of services in multiple-functions agencies; 2) Determination of the costs of the various services performed — efforts at cost accounting). Time study concerning the industry: F. & L. GILBRETH-NIEBEL: "*Time and Motion Study*", (Homewood; Illinois 1958).

3. EVALUATE RESEARCH:

CORRECTIONAL TREATMENT. PREVENTION PROGRAMS

3.1. Basic Data

The State of the Arts:

A blind man far down the side of a mountain . . .

"No responsible business concern would operate with as little information regarding its success or failure as do nearly all delinquency prevention and control programs."

WHEELER-COTTRELL-ROMASCO, 1967, App. to KATZENBACH Task Force Report on *Juvenile Delinquency and Youth Crime*).

Millions of dollars are spent in the U.S. each year in preventive and corrective efforts "with little other than guesswork to tell us whether we are getting the desired effects." WHEELER-COTTRELL-ROMASCO, op. cit.).

"The cost of services that are largely ineffective *must be enormous*." There is an urgent need of systematic research as opposed to "intuitive opportunism" or goal-oriented guessing. (KATZENBACH Task Force on Corrections).

"The criminal justice system may be compared to a blind man far down the side of a mountain . . ." (KATZENBACH Task Force on *Science and Technology*: in connection with commentaries on the lack of data, and the need of research).

Hardly any verified knowledge exists about the effectiveness of prevention and treatment programs in use. There are no proved methods that lead to a reduction of crime. "Either the descriptive knowledge has not been translated into feasible action programs; or the programs have not been successfully implemented; or if implemented, they have lacked evaluation; or if evaluated, the results have been negative." (KATZENBACH Task Force Report on *Juvenile Delinquency and Youth Crime*, p. 410).

3.2 Correctional Treatment

"The Genius of American Penology . . ."

The correctional system in the United States; some data: Annual Budget: over a billion dollars. Juvenile Institutions included, approximately 4/5 of the budget and 9/10 of the correctional employees devoted to *institutional programs*. Imprisonment chief penalty. Prison work and work furlough programs poorly developed. Average cost of maintaining a juvenile delinquent in institution: over \$325 per year. Capital costs per bed in a correctional institution: about \$20,000. — Do these data illustrate a "profitable investment of capital" and an "adequate resource allocation?"

The correctional system is "antique, overloaded, neglected, *expensive*, cruel and *inefficient*." (MORRIS-HAWKINS, op. cit. supra 1.3). "The genius of American penology lies in the fact that we have demonstrated that eighteenth — and nineteenth — century methods can be forced to work in the middle of the twentieth century." (Hans MATTICK) "The tragedy is less that massive prisons exist than that often the wrong individuals are there." (Milton LUGER, 1967).

A reform movement is on the way — slowly. Experimental correctional programs presenting alternatives to institutionalization. A more extensive use of probation advocated. To calculate the economic *gains* of such

a policy, one has to take into account not only *direct costs of maintaining an individual institutionalized* and *capital costs per bed*, but also "the cost of *welfare assistance for prisoners' families*, and the *loss in production and taxable income . . .*" (MORRIS-HAWKINS, op. cit. Cf 4).

Swedish "guidance from the heart"

The Swedish correctional system is often pointed out as an ideal. What is said to be lacking there however, is a systematic evaluative research into the "outcome" the effects of the treatment. "Further guidance will not come from the heart." (MORRIS-HAWKINS, op. cit.) That is, the question to be answered is whether the new treatment forms — the alternatives to institutionalization, etc. — assist to *avoid harm*. (A question obviously relevant for cost-effectiveness assessments. Anyhow, these alternatives are clearly cheaper, when it comes to the directly observable costs).

(The "lack of research" in Sweden is not total, however! Two of the earlier projects, mentioned in American literature: ROYAL SWEDISH COMMISSION, (1956) *Post-penitential study on recidivism*. (Sample of 317 offenders imprisoned in 1949).

SVERI, Knud, (1960) *Post-penitential study on recidivism*. (172 young offenders released in 1960).

3.2.1 Treatment "Success":

Study dealing with Goals and Success Measurement in the Correctional Field (Ex.)

MORAWSKI J., (1963) *Some problems related to the evaluation of the efficacy of imprisonment in Polish penitentiary law*. (Article in Polish, PRZEGL. penit. 1968:6/3) — Analysis of the idea of "efficacy" in carrying out a sentence. *Efficiency* and *costs* — two elements in the evaluations. Seven *criteria* proposed for the evaluation of the efficiency of punishment.

3.2.2 Correctional Effectiveness with Reference to Those Who are Subjected to the Treatment: Some Research Findings

The main issue concerns: Treatment in the Community versus Institutionalization. The *cost savings* through reduced incarceration of offenders are substantial (Cf. 4.1). Will increased use of probation, earlier release, special community treatment forms, etc. — the less expensive "alternatives to incarceration" — produce a lesser degree of protection for the society? Or is the result the contrary — better chances of rehabilitation of the convicted? Which factors influence the outcome, the effectiveness of different treatment methods?

Nothing known about Effects?

Not much seems to be known. A recent summary account of the state of knowledge in the correctional field can be found in a Council of Europe report from 1967:

WILKINS Leslie, (1967) *A Survey of the Field from the Standpoint of Facts and Figures*. (Essay in *The Effectiveness of Punishment and Other Measures of Treatment*. Council of Europe, Report 1967). — Among the findings: Much money in many countries is wasted through unnecessary security precautions. Very little verified knowledge about treatment effects is available. However, humanitarian systems, such as probation, seem to be no less effective in reducing the probability of recidivism than severe forms of punishment. The humanitarian systems are mostly also the less expensive methods. (Cf remarks above.)

Controlled Experimentation

Great efforts to obtain information about the effectiveness of correctional and rehabilitation programs under rigorously controlled research conditions have taken place in *California* e.g. in the Research Division of California Youth Authority. One example: their Community Treatment Project. (Of previous sections, e.g. 2.3.2.1 Report, Crim. Just. Syst. (1969); 2.3.2.4 Cost projections, Corrections (1968); 3.2.2 Deterrence Effectiveness, Sanctions (1968).

CALIFORNIA YOUTH AUTHORITY, (1966) Community Treatment Reports, Nos. 1-7 (Sacramento, 1962-66) — Experimentation unusually rigorous in its evaluation design. One of the best-known efforts in the United States at *controlled experimentation* in the correctional field. Tested: treatment in community versus traditional treatment in institution.

Goal: to develop treatment plans "tailored to the needs" of each type of offender (*differential treatment*). Study results: Estimated that community treatment provides equal protection (as measured by parole revocation rates) *to less than half the price*. Thus, a substantial saving in money.

STATE OF CALIFORNIA, Dept. of the Youth Authority, (1970) *Some Statistical Facts* (Research Division, Jan. 1970) — Data on the community treatment projects and the use of the probation subsidy program (Commitments rates, recidivism, cost, etc.).

3.2.3 Further References to Evaluative Studies

A few more references to evaluative research in the correctional (and rehabilitative) field:

ADAMS, S., (1967) *A Cost Approach to the Assessment of Gang Rehabilitation Techniques* (Journal of Research in Crime and Delinquency, 4:1, Jan. 1967).

ADAMS, S., RICE, R.S., OLIVE, B., (1965) *A Cost Analysis of the Effectiveness of the Gang Guidance Program*.

ADAMS, S., -- CALIFORNIA YOUTH AUTHORITY (1961) Effectiveness of Interview Therapy with Older Youth Authority Wards. An Interim Evaluation of the PICO Project, (Sacramento, Research report No. 4) — Experiments with reduced caseloads for probation officers. Cf 5.2.2

RICE, R. & ADAMS, S., (1965) *The Correctional Cost of Juvenile Gangs* (Los Angeles County Probation Department, Research Office)

U.S. GOVERNMENT, Consulting Service (1960). *Comparison of expenditures and estimated standard cost for selected juvenile delinquency service*. (Washington, D.C.)

3.3 Prevention Programs. Youth Development

KATZENBACH Task Force Report on Juvenile Delinquency and Youth Crime (p. 410): "Do we know enough about delinquency to specify the ways in which even a moderate reduction would be brought about: In terms of verified knowledge, the answer.. an unqualified no." Where evaluation of prevention programs has been attempted, the programs have tended to be largely ineffective. If success has been reported, no objective basis for the evaluation has been presented.

3.3.1 Assessing the Impact of Large-Scale Community Programs

Large-scale comprehensive community programs in line with sociogenic causation theories (aiming at the provision of minimum health and welfare standards, the creation of employment opportunities, promotion of active participation in community decision-making, etc.) have mostly been *too broad to permit real evaluation*. The relation between such programs and specific acts, such as auto thefts or burglaries, is often "utterly remote", according to those who criticize this approach. Attempted assessments of large-scale programs, such as the Chicago Area Project, MFY (Mobilization for Youth), and the Harlem project (Haryou Act.), have been disappointing with either negative or inconclusive results.

KOBRIN Solomon, (1959) *The Chicago Area Projects. A 25-year Assessment* (The Annals of the Amer. Acad. of Political and Social Science, 1959:322).

PROPOSAL (A) *for Prevention and Control of Delinquency by Expanding Opportunities* (1961) A Demonstration Project (MFY Inc., New York) — Concerning Mobilization for Youth.

SORRENTINO Anthony, (1959) *The Chicago Area Project after 25 Years* (Federal Probation, Chicago, June 1959).

SZABO D., (1968) *Measures of social prevention — Les mesures de prévention sociale* (in SZABO (ed), *Criminologie en action*, Les Presses de l'Université de Montréal) — Review of the deficiencies of collective measures of social prevention. (A theory of the etiology of delinquent behavior developed). Evaluation of various measures of *social prevention* undertaken in the U.S.: the Chicago Area Project, MFY, Haryou Act (Harlem), ABCD of Boston, CPJ of New Haven. Reached conclusion: *Individual measures are expensive*

and *ineffective*. Only diversified and systematic means of action, used by and for the *group*, have promising perspectives.

A major project where delinquency predictions were made and the treatment evaluated is the so-called *Cambridge-Somerville* experiment:

4 COST SAVINGS THROUGH RESOURCE REALLOCATION AND INNOVATIONS.

A FEW EXAMPLES

4.1 Reduced Institution Costs

4.1.1. Savings Through Increased Intake Resources

The success of correctional innovations depends to a great extent on resources available at the intake stage (pre-judicial screening, etc.). The detention costs for juveniles in the United States are more than two-thirds of the entire cost of the probation services for juveniles. *With effective intake services* the detention volume would be reduced. If the detention volume could be halved and the savings were diverted to probation, *"funds available for probation service would be increased by about one-third with no additional appropriations*. This is but example. (Katzenbach Report on Corrections, ch.2),

4.1.2. Savings Through Earlier Parole

ASSEMBLY OF THE STATE OF CALIFORNIA, (1968) Deterrent Effects of Criminal Sanctions (Assembly Committee on Criminal Procedure, California) — No evidence that lengthy incarceration of "lesser offenders" promotes their rehabilitation. No evidence either that lengthy incarceration has any deterrent effect. *Prison cost savings from earlier parole* could thus be used in the improvement of the police force — "a more effective deterrent of crime: An example referring to California (costs for the year 1966-1967):

Cost of maintaining one adult prisoner: \$2,628.

Average parole cost per parolee: \$572.

Average policeman paid: \$7,500 — \$8,500.

"For every five lesser offenders released to parole one year before the present average time served (30 months), one policeman could be added to local law enforcement, or several could be trained to higher levels of effectiveness."

Further cost data:

By tripling its probation staff in 1963, New Mexico cut its prison population 32% now saves \$4,000,000 a year in prison costs and welfare payments to prisoners' families."

"Supervising adult felons on probation costs \$200. a year, vs. \$2000. for imprisonment, and about \$13,000 per inmate to build new prisons."

BURKHART, Walter R., (1969). *The Parole Work Unit Programme: An Evaluation Report*. (The British Journal of Criminology, 1969: 9/2) — Evaluation of a new method of parole management put into effect in California in 1965. A group of parolees — 4297 parolees — followed during two years. Programme objectives: 1) increased community protection, 2) increased assistance to the parolee, 3) savings in institutional costs. — Among the programme results: Reduction in returns to prison. — *Cost analysis*: (based on two-year follow-up studies):

About 5% fewer persons were returned to prison than would have been expected from the previous four years' experience. This means about 650 fewer people — a reduction of 1,300 man-years of prison time (average confinement time estimated),

1) Depending upon the method used to calculate per capita cost, the *savings in institutional* costs realized by this reduction represent between \$780,000 and \$2,500,000

2) Beyond the yearly operations cost the eventual savings would include a *deferment of capital outlay investment* for construction of new institutions at a cost of approx. \$15,000,000 to \$20,000,000 for a major institution.

3) To these savings one has to add *reductions in welfare payments* to dependent families (monthly average allotment per family \$180).

- 4) "contributions to the tax structure by wage earners," , and
- 5) the *savings in total taxes* represented by the 300 cases approx. not prosecuted for new crimes (estimated cost for processing each new felony conviction: \$4,000).
- 6) There are further to be added important *savings related to the reduction in crimes* with direct property and personal damage implications. — Maintaining effective parole services results thus in significant saving in *institution per capita expense*. But the "*overall benefits* achieved in terms of community protection, better rehabilitative efforts and improved crime control vastly exceed the benefits which can be measured in economic terms". (p.146-147).

4.1.3 Savings Through a Community, Treatment Program

The Provo Experiment (Cf 3.2.2.1)

Comparative costs of the treatments involved in the experiment: Comparisons made e.g. with state and federal residential youth institutions, where the annual expenditure per boy was 2, 3, or 4 times as high as for the experimental program. For the probation control group, the costs was lower than any of the others. — Utah State Industrial School: average stay: 9 1/2 months; cost: about \$2,015. Provo: average stay: 7 months; cost: about \$609. Saving: about \$1,406 per boy plus 2 1/2 months of his time. (No readjustment made of the figures because of the fact that the boys continued to live at home during the Provo program). EMPEY, La MAR, T., (1967) *The Provo Experiment in Delinquency Rehabilitation*, in GOLD-SCARPITTI, eds., *Combatting Social Problems. Techniques of Intervention*; Holt, Rinehart, Winston.

4.2. Utilization of the Potential Inmate Labor

If the prison inmates did not have to sit out most of their prison time in demoralizing and self-destructive idleness, and if more extensive use of work-furlough and day-parole programs came into practice, what gains would there result? An adequate use of the potential inmate labor could, among other things, lead to:

- Reductions in correctional costs.
- Reductions in state welfare costs.
- Increases in the state tax base
- Diminishing of the non-rehabilitative, demoralizing effects of the punishments.
- Increased chances for the convicted to find and retain a job upon release — and thereby increased chances for him to renounce the criminal "career".

MATTICK, H.W. & SWEET, R.P., (1969) *Illinois Jails. Challenge and Opportunity for the 1970's* (Univ. of Chicago, Law School, Center for Studies in Criminal Justice, mimeo) — Survey of the jails in Illinois, where the local jails "idle well over 10,000,000 *potential inmate man hours of labor* every year... an incredible waste." Adequate prison work and work release programs would enable the inmate *to pay for his maintenance* in the jail and *to support his family*, thus saving the city or county these expenses." (Another special "absurdity" is "the lack of prisoner work for inmates sitting out fines." If the offender were not in jail, he could pay off his fine from wages earned from an employment.)

Rehabilitation and Work programs as astronaut training...

"Just as astronauts train by simulating space conditions, so prisons should be located right in the inmates' community, where a vastly augmented treatment staff could use local resources to help the offender identify with anticriminal people and succeed at legitimate work."

(ASSEMBLY OF THE STATE OF CALIFORNIA, (1968) *Deterrent Effects of Criminal Sanctions*, Progress Report, Assembly Committee on Criminal Procedure).

4.2.1. Work Furlough Programs

DAY PAROLE AND EMPLOYMENT OF COUNTY JAIL INMATES, (1962) (Survey of Wisconsin's Huber Law, 1960; State Dept. of Public Welfare, Research Bulletin C-6, Madison, Feb. 1962) — In 1960, 2281 work release prisoners earned \$633,000. Approx. 36% of this amount was spent for the support of the prisoners' dependents. Approx. 27%, was spent for the prisoners' board and room.

GRUPP, St. E., (1965) *Work Release and the Misdemeanor* (Federal Probation, 1965:29/2) — Examples presented of the "appreciable financial savings" through work release programs. One of the examples: Work release programs in four counties in California. The programs were self-supporting in three of the counties, which received \$2000 to \$10,000 in maintenance collected, above the estimated program costs. In the county where the program was not self-supporting, the administrative costs exceeded maintenance collected "by a negligible \$38."

WORK-FURLOUGH PROGRAM STATISTICS, (1963) (Santa Clara County Sheriff's Dept., San Jose, July 1963) — For the years 1957 through 1963, 1593 work release prisoners in Santa Clara earned about \$832,000. About 47% of this amount was spent for the support of the prisoner's board and room.

Swedish Work Programs

MORRIS-HAWKINS, (1966) *Lessons from the Adult Correctional System of Sweden* (Federal Probation, Dec. 1966); (1970) *Honest Politician's Guide to Crime Control* (op. cit. supra) — Description of Swedish work programs for prisoners, including some cost data and "economic benefits".

4.2.2. Undue Competition with Private Business?

CALIFORNIA STATE ASSEMBLY, (1969) *Report on the Economic Status and Rehabilitative Value of California Correctional Industries*, (California Legislature, Sacramento) — The problem constituted by opposition from private business against "undue" competition from inmate work, analyzed in detail. Proposal presented for a new work program acceptable to private enterprises: Inmates working in the community (special security measures, etc.); abandoning of the correctional industries in the prisons, whose "profits reduce prison costs very little."

PINATEL, Jean, (1964) *Conditions économiques et traitement des délinquants*. (International Annals of Criminology, 1964, pp. 56-72) — Study dealing with the utilization of the labor force potential constituted by the prison populations. (The economic functions of the prison.).

PINATEL, Jean, (1969) *La prison peut-elle être transformée en institution de traitement?* (International Annals of Criminology, 1969:8/1). — In section III of this study, reflections on economic and financial factors that slow up the prison transformation procedure. Discussion of opposition presented against an adequate utilization of the labor potential of the inmates.

A few more references:

CALIFORNIA DEPARTMENT OF CORRECTIONS, (1968) *Financial Report on Industrial Activities for the period, July 1, 1967 to June 30, 1968*. (Sacramento, Calif.) — HACKER, J.E., (1968) *Special Study of Vocational Training Programs in the Institutions of the Department of Corrections* (unpublished report, April 1968).

ENGLAND, Ralph W. Jr., (1961) *New Departures in Prison Labor* (The Prison Journal, 41, No. 1, Spring 1961).

GLASER, Daniel, (1964) *The Effectiveness of a Prison and Parole System*.

UNITED NATIONS, The publication *Prison Labour*.

U.S. BUREAU OF PRISONS, (1962) *The Financial and Employment Resources of Persons Released from Federal Institutions* (Research and Statistics Branch, Report, Jan. 1962, mimeo).

5. SOCIAL FORECASTING

BECKWITH B.P., (1967) *The Next 500 Years*. Introduction by D. Bell. (New York, Exposition Press).

BELL Daniel (ed), (1968) *Toward the Year 2000*. Work in Progress (New York, HOUGHTON MIFFLIN)

BELL, Daniel (1969) *Toward a Social Report*, 1: The Idea of a Social Report (The Public Interest, 1969:15)

Economic measures (for productivity, economic growth, etc.) are insufficient as tools in judging social policy alternatives. They do not tell anything about possible consequences of technological changes for example, such as more "alienation", more mental illness, more crime. GNP does not indicate whether society is "more livable in from year to year" — or less livable in. (St. UDAL, U.S. Dept. Interior. Neither does GNP measure the *costs of crime* adequately. (Bell, pp. 73,81).

Efforts have been made to develop a social-systems model or a social accounting system with indicators as a complement to the economic measures. These social indicators should serve as aids for policy-makers in planning for a better "performance of society in meeting social needs". They should provide a measure of social change and performance that is different from "efficiency" and serve as yardsticks to indicate "the way we have come and plan the way ahead" (Presidential Message assigning the task to develop such indicators to HEW, 1969). The problem of constructing social indicators is "highlighted" by the problem of constructing a relevant *crime index*. (Bell, pp. 78,80).

CONSEIL DE L'EUROPE (1967) *Prospective Studies of Criminality* (IV European Conference of Directors of Criminological Research Institutes, II) — Prospective studies on the extent and structure of criminality (J. Jenson and L. Pal). Prediction of trends in criminality (TORNHED). Delinquency prediction in Sweden (S. RENGBY). The "prospective attitude" towards criminality (G. PICCA).

DUNCAN O.T., (1969) *Social Forecasting. The State of the Art* (The Public Interest, Oct. 1969) cf. op. cit.

EDWARDS J.L. & HANN, R.G., (1969) *An Economic Analysis of Crime and Criminal Justice in Canada. Research Project* (Univ. of Toronto, Centre of Criminology; mimeo, Aug. 21, 1969) — The planned analysis project will provide "forecasts of the future levels and costs of crime" which can be used to estimate the needs of research, of manpower and capital. A method will be developed to relate the level and the types of crime to other socio-economic variables in the model, in order to "explain present, and predict future levels of crime". A functional relationship will further be developed between the "amount and type of crime and the need for action by different sectors of the criminal justice system. These two results will be combined to provide the tools for the anti-crime system under new and changing socio-economic conditions."

JANTSCH E., (1967) *La prévision technologique* — Organisation de Coopération et Développement Economique. Paris.

KAHN H. & WIENER, A.J., (1967) *The Year 2000*. Introduction by D. Bell (Boston, Houghton-Mifflin).

MINISTERE DE LA JUSTICE (Paris, France), (1968) *Statistiques criminelles, 1er document-prospectif* (Document no 68074).

PICCA, G. et ROBERT, P. (1969). *Recherches prévisionnelles sur l'évolution de la criminalité*. Rapport interimaire présenté à la septième conférence des directeurs de recherches criminologiques. Conseil de l'Europe.

SHELDON E.B. & MORRE, W.E., (eds), (1968) *Indicators of Social Change Concepts and Measurements* (New York, Russel Sage Foundation) — Social change, its causes and measurement. The main features of the changing American society. Possibilities of prediction, analytical essays and essays which are critical in terms of what one would have to know if one was to attempt to predict (or to control) major social change.

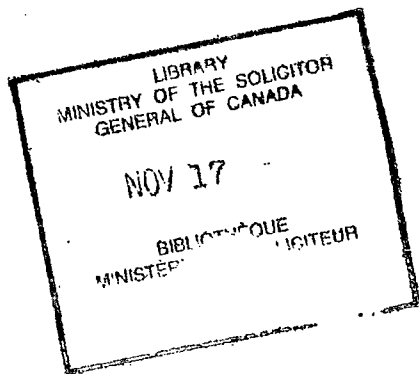
WOLFGANG M.E., (1968) *The Viable Future of Criminology* (in SZABO, D. (ed), *Criminology in Action*, Univ. of Montreal Press) — The future directions of the sociological study of crime and criminality are predicted on the basis of past developments, cycles of change, and present emphases. Among discussed themes (and attempted predictions): Delinquency and criminality definitions; criminality analysis (return to the "personality system" for etiological explanations); interdisciplinary research (increasing); comparative criminology, cross cultural correlates of crime and delinquency; measurement methodology (refined); research with socio-legal perspectives (increasing).

"If, in 1910, the Illinois State Charities Commission, upon inspecting Illinois jails, could say that their report on the jails could not differ materially from the report rendered by the Illinois Board of Charities that inspected the jails in 1870; and if this Illinois Jails Survey, 1970, must report that its findings do not differ materially from those found in 1910: what kind of a jail legacy will Illinois leave to that future generation that will organize the Jail Inspection Commission of the year 2020?

(Concluding remark in MATTICK-SWEET, Illinois Jails Survey, 1970).

SOL GEN CANADA LIB/BIBLIO
0000000641

Storage



	DATE DUE		

HV The Cost of crime and
 6024.5 crime control
 C59
 c. 3

