

CAHIERS DE LA SÉCURITÉ

Revue de l'Institut national des hautes études
de la sécurité et de la justice

n°22



Chiffrer la délinquance ?

Les chiffres de la criminalité en France

La statistique de la délinquance

Les outils statistiques dans l'évaluation
des politiques publiques de sécurité

Politique, statistique et communication

Fact Checking et champ pénal



La
documentation
Française

La statistique, outil pour une connaissance scientifique de la société

René PADIEU



© ra2 studio - Fotolia.com

La statistique est un moyen de résumer, de ramener à un énoncé simple – quelques chiffres, une courbe – une multiplicité de données qui dépasse ce que l'esprit peut embrasser. Et, de le faire de façon contrôlée, c'est-à-dire scientifique, sans se laisser prendre par l'apparence immédiate, sans céder au préjugé ou à la préférence. Cela se prête particulièrement à l'analyse des faits de société – c'est même là l'origine de la statistique : politique – où l'observateur et l'acteur sont immergés dans ce dont il doivent prendre conscience. La délinquance en est un exemple. Mais il n'y a pas un résumé unique d'une réalité complexe : il dépend de la question que l'on se pose, de l'action qu'on doit mener. Législateur, responsable opérationnel, évaluateur, citoyen : à chacun son propre instrument selon ce qu'il a à cerner. Or, le défi est que ces outils d'une connaissance de la société par elle-même ne soient pas asservis aux menées des diverses instances antagonistes.

Statistics, a tool for scientific understanding of society

Statistics is a means of resuming and stating in simple language –using figures, curves– a certain amount of data which goes beyond the direct comprehension of the human mind. Furthermore, statistics are a means of doing so in a controlled manner, in a scientific way, without being influenced by immediate appearance, without giving into prejudice or preference. In particular, this lends itself to the analysis of societal facts – that is even what is at the origin of statistics: politics – or observing or taking part in something and being immersed in what one has to be aware of.



René Padieu

Inspecteur général honoraire de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Successivement responsable des statistiques de revenus (INSEE), chef adjoint du Département de la diffusion (INSEE), rapporteur du Centre d'étude des revenus et des coûts (CERC), directeur du Centre d'étude statistique du développement régional (INSEE), membre de l'Inspection générale de l'INSEE, il enseigne dans les domaines de la statistique mathématique, des institutions et du droit de la statistique. René Padieu est membre de l'Institut international de statistique et de la Société française de l'évaluation.

Il est peu de questions sociales ou politiques qui ne soient aujourd'hui argumentées par des statistiques. Le chiffrage semble garantir la scientificité, c'est-à-dire la solidité de faits objectivement établis. Cela permet de départager les opinions et de fonder des actions pertinentes. La délinquance et la sécurité constituent un des domaines, loin d'être le seul, où cela s'observe particulièrement. Or, ces statistiques sont à la fois revendiquées et controversées. S'il est vrai qu'elles peuvent apporter certitude et lisibilité, elles sont de ce fait même convoitées. La tentation dès lors existe, soit d'en produire certaines à l'appui d'une thèse, même si elles sont mal fondées, soit d'en interpréter d'autres qui, pourtant correctes, sont tirées au dehors de leur champ de validité. La tentation existe aussi, à l'inverse, de prétendre mal fondées, voire manipulées, celles qui sont pourtant correctes mais qui gênent. Notre propension à tout mesurer fait le lit de telles controverses.

Afin de recadrer ce débat, demandons-nous ce qui motive ce recours à des chiffrages, fondés si possible et tentons d'en clarifier les termes en revisitant d'autant plus la signification des mots que ceux-ci sont coutumiers. Ces termes seront ceux du titre de cet article : « statistique », « scientifique » et « outil » dans une première partie, qui va expliciter de nouveau ce qu'est la statistique, puis « société » et « connaissance » dans une seconde partie, qui considérera que la société est non seulement l'objet de cette connaissance, mais tout à la fois le sujet connaissant.

Qu'est-ce que la statistique ?

Ordinairement, on considère qu'une statistique est un chiffrage. C'est très souvent le cas, mais là n'est pas son principe fondateur, qui consiste à saisir par une idée simple une diversité qui dépasse notre capacité d'entendement. Le langage courant l'exprime bien, du reste : devant une quantité de cas particuliers qui vont en tous sens, on dit « statistiquement, on peut considérer que... ». On écarte les cas rares, on admet qu'il se fait des compensations entre les plus et les moins. On peut dire : « statistiquement, les arbres sont verts » comme on dirait « généralement, les arbres sont verts ». Cet exemple d'une couleur montre que la propriété ainsi appréciée statistiquement n'est pas forcément numérique. Sans

doute, on suppose qu'on pourrait faire un dénombrement et qu'alors, le chiffrage viendrait confirmer notre énoncé, qui se veut approximatif. Mais cette potentialité numérique ne joue pas plus que lorsque nous disons, « il fait plus chaud aujourd'hui qu'hier » : l'utilisation d'un thermomètre ne s'avère vraiment nécessaire. Ce que nous voulons, avec l'idée de statistique, c'est exprimer une caractéristique d'ensemble par-delà la diversité de ce qui se présente à nous.

On peut rappeler que le mot « statistique » a été introduit en Allemagne vers la fin du XVIII^e siècle pour désigner la représentation qu'une autorité se faisait de l'état de sa circonscription¹. Par une sorte de jeu sur le mot « état », une statistique est à la fois une description de l'État (Staat) et un état des lieux. Au XIX^e siècle, une statistique d'un département français en donnait le chef-lieu, la liste des arrondissements, la superficie et le nombre d'habitants, ce qui certes est numérique, mais indiquait aussi qu'on y produisait du blé, des canards et du velours, sans en donner la quantité. C'est cependant au cours du XIX^e siècle que ces états des lieux se sont progressivement nourris de chiffrages². De même, les sciences humaines naissantes (économie, criminologie, puis psychologie, etc.) se mettaient à comptabiliser. La République³ organisait le recueil de données pour produire des statistiques : des recensements quinquennaux de la population, les cadres du Parquet, etc. La statistique restait bien une activité de l'État. Relevons encore que la science économique s'est longtemps appelée « économie politique » et que, avant que le mot de statistique ne prévale, les Anglais avaient essayé celui d'« arithmétique politique ». La racine latine *stat* et la racine grecque *polis* – les deux désignant la cité – marquent une parenté native entre la statistique et la politique. Puis, les techniques numériques développées dans ce cadre se sont révélées permettre l'analyse et l'interprétation de toutes sortes de phénomènes collectifs. La statistique s'est alors constituée en discipline de recueil et de traitement de données nombreuses : thermodynamique statistique, essais agronomiques ou pharmaceutiques, etc.

Ainsi, détachée de son domaine d'origine, l'État, la statistique est devenue un outil pour de multiples domaines d'application. La fonction de cet outil est de produire des résumés. Sur le plan du langage, notons ici que le mot est double : « une » statistique est un de ces résumés (généralement numériques, mais nous avons

...

- (1) « *Statistik* », forgé par l'économiste all. G. Achenwall (1719-1772), à partir de l'ital. *statista* (homme d'État), la statistique représentant pour lui l'ensemble des connaissances que doit posséder un homme d'État (*Brockhaus Enzykl.*) » (www.cnrtl.fr/etymologie/)
- (2) « Ensemble de techniques d'interprétation mathématique appliquées à des phénomènes pour lesquels une étude exhaustive de tous les facteurs est impossible » [COURNOT, 1843].
- (3) Voulant dire : la chose publique, même si au cours du siècle elle a revêtu la forme de deux empires encadrant une royauté.

dit que ce n'est pas toujours le cas⁴) ; tandis que « la » statistique est à la fois la discipline (ensemble de concepts et de méthodes pour recueillir et synthétiser les données) et l'organisation de l'activité statistique (on parle de la statistique française comme de l'agriculture française).

Retenons donc que la statistique est, fondamentalement, une technique de résumé. Devant un grand nombre de personnes, d'objets, de faits, nous ne pouvons les considérer tous à la fois ; notre esprit n'arrive pas à s'en faire une idée d'ensemble. La tentation est alors de ne retenir que ce qui se présente immédiatement à nos yeux, parce que saillant, exceptionnel, ou, au contraire, plus proche et familier. Nous avons ainsi une image distordue. La statistique prend en compte l'ensemble, sans rien omettre ni rien privilégier. Par exemple, nous ne nous faisons pas une idée correcte de la délinquance en ne retenant que ce que les journaux rapportent. Pour dix « faits divers » évoqués, il y en a sans doute cent autres, mille, dix mille peut-être, qui restent ignorés, et qui ne ressemblent majoritairement pas à ceux qu'on nous montre.

C'est ici le moment de nous arrêter au terme de « scientifique ». Dans notre monde moderne, la science a un grand prestige. C'est elle qui nous a révélé un monde que les vieilles croyances méconnaissaient largement ; c'est elle qui a permis de développer toutes les technologies de culture et d'industrie, de médecine, de transport et de communication dont notre quotidien est fait. Il est ainsi flatteur de revendiquer que quelque chose est scientifique. Qu'y a-t-il derrière cette étiquette ? Tout un ensemble de connaissances et de méthodes pour acquérir ces connaissances. Or, ces méthodes consistent à organiser le tri entre des énoncés que l'on puisse tenir pour vrais (ou au moins approximativement vrais) et toute une foule d'autres qu'on a pu écarter soit parce qu'ils sont contredits par l'observation soit parce qu'ils sont incompatibles avec ceux qui sont établis. Le mot « science » vient de la même racine que le verbe « scinder » : il contient l'idée de séparation. Il s'agit de séparer le vrai du faux, ce qui est conforme à l'état du monde et ce qui ne l'est pas.

Cette idée « positiviste » est parfois critiquée : elle postule l'existence d'une réalité qui serait donnée par la nature et qu'il s'agirait pour nous simplement de découvrir de façon à nous y conformer. Sans lui opposer un subjectivisme radical, il est possible de la tempérer, notamment de deux manières, s'agissant des sociétés

• • •

- (4) En effet, à côté d'indicateurs bien connus tels que moyennes, indices d'évolution, etc., on peut citer les tests statistiques, qui donnent à une question une réponse par oui ou non ; ou encore les méthodes de classification automatique, qui établissent une catégorisation d'une population.
- (5) Jozef Maria Bochenski, *Qu'est-ce que l'autorité? Introduction à la logique de l'autorité*, Éditions Universitaires de Fribourg et Éditions du Cerf, Fribourg et Paris 1979 (édition originale en allemand).

humaines (nous anticipons ici sur la seconde partie de cet article) :

- parfois, croire quelque chose bien que ce soit actuellement inexact, nous fait nous comporter de telle façon que les faits se réorganisent et deviennent conformes à ce que nous imaginions. C'est ce qu'on appelle une croyance « auto-réalisatrice ». Mis à l'honneur par le célèbre docteur Coué, cela ne marche pas toujours ; mais on sait qu'une équipe sportive a d'autant plus de chance de gagner qu'elle est convaincue qu'elle va gagner. De même, dans l'ordre politique, on sait l'importance de la confiance pour enclencher et maintenir des cycles vertueux. Par exemple en économie : désinflation, investissement, embauche. Le même phénomène peut jouer à l'inverse : la conviction que les choses vont empirer induit des comportements qui précipitent ce qu'on redoute. Pour rester dans l'objet du présent cahier, on pense au cycle des incivilités, des peurs réciproques et de l'agressivité ;

- cette induction des comportements collectifs par une croyance partagée a joué un rôle essentiel depuis l'aube de l'humanité. Les mythes rendaient compréhensibles les colères de la nature, les calamités et même les guerres. Face à quoi, la solidarité des sociétés était préservée par les sacrifices offerts aux divinités, par toutes sortes de rituels. La question de leur fondement scientifique ne se posait pas ; mais leur fonction politique était essentielle pour préserver la vie collective, la paix intérieure et la résistance aux agressions. Cependant, à mesure qu'on avait l'occasion de constater des écarts entre ces croyances et des réalités observables, le besoin de fonder les premières sur ces réalités se faisait jour. La science allait émerger, fonder son propre corps de convictions et amener les cosmogonies à évoluer.

Le succès technologique de la science, le formidable essor économique et culturel qui en est résulté font qu'aujourd'hui le gouvernement des hommes ne se suffit plus des injonctions du prince et du prêtre. Il a besoin de se fonder sur l'observation et l'analyse du monde physique et du monde social. Il en a besoin pour l'efficacité de ses décisions et pour l'adhésion de ses citoyens. J-M Bochenski⁵ propose alors de distinguer deux formes d'autorité : l'autorité « épistémique » du savant, qui dit ce qui est, et celle « déontique » du dirigeant, qui dicte ce qu'il

faut faire. Le gouvernement d'une société procède de la dialectique entre ces deux autorités.

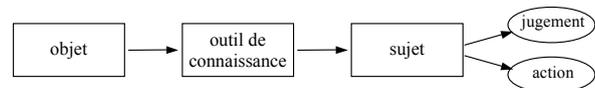
Retenons que, aux côtés d'autres disciplines (météorologie, biologie, physique, psychologie, économie, etc.), la statistique doit intervenir dès qu'il s'agit de prendre une vue d'ensemble correcte de phénomènes naturels ou sociaux où la multiplicité des données défie l'entendement. D'où l'abondance des arguments statistiques dans les études techniques, les rapports administratifs, les discours politiques, les messages médiatiques. D'où l'organisation par la puissance publique comme par les acteurs privés d'organes chargés de collationner les faits, de les synthétiser, d'aider à l'interprétation des résultats et, ainsi, de guider les évaluations et les choix des acteurs.

Dans cette perspective, qu'est-ce qu'un outil ? C'est un objet ou un procédé qui est employé pour une fin particulière. Il n'a pas de fin en lui-même : il sert une autre fin. Il n'est ni vrai ni faux (épistémiquement), il ne dit pas ce qu'il faut faire (déontiquement) : il a pour caractéristique d'être utile, le mot le suggère. Pour cela, il est plus ou moins approprié, plus ou moins commode. On peut planter un clou avec une clé à molette : un marteau est plus pratique. Lorsque nous disons que la statistique est un outil de connaissance – « statistique » désignant à la fois les méthodes et concepts et la mise en œuvre du recueil et du traitement de données –, nous devons encore préciser de quelle connaissance il s'agit. À quoi et à qui servira cette connaissance ? Celle-ci est alors à son tour un outil : un moyen du jugement et de l'action. Pour ce qui nous occupe ici, prendre connaissance de la délinquance (au moyen de statistique) diffère pour un maire, un policier, un procureur, un ministre, un journaliste, un sociologue ; pour celui qui doit édicter la loi, analyser les comportements ou mener une action.

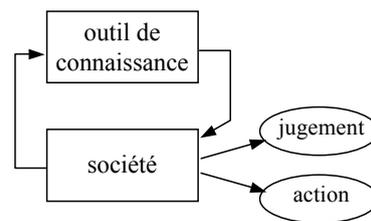
Une société qui se connaît elle-même

Ce qui précède est relativement clair – ce qui ne veut pas dire toujours aisé à réaliser – s'agissant, par exemple, de se prémunir contre une calamité naturelle. Des analyses de sol, de marées, de climat permettent d'avoir une représentation des phénomènes en cause, de leur ampleur, de leur probabilité. On pose des règles de construction, on élève des digues, on prévoit des secours, etc. Commande est passée aux savants de constituer la connaissance appropriée. Le politique ensuite ordonne les moyens.

Le cas d'une politique sociale – singulièrement, la lutte contre la délinquance – est plus difficile. Comme pour les calamités naturelles, il est nécessaire de savoir ce qui se passe, de comprendre la dynamique à l'œuvre, d'anticiper ce qui peut arriver. Mais, là, nous avons le schéma linéaire d'un objet à connaître (la nature), d'un outil de connaissance (la science) et d'un sujet qui acquiert cette connaissance (la société, le gouvernement) :



Maintenant, il se trouve que la société est à la fois l'objet de l'observation et le sujet qui acquiert la connaissance. Le sujet connaissant n'est plus extérieur à son objet, mais confondu avec lui. Cette endogénéisation amène diverses difficultés épistémologiques et politiques. Certaines viennent de l'accentuation de difficultés qui peuvent se présenter dans les sciences que l'on appellerait naturelles par opposition aux sciences sociales, d'autres mettent plus profondément en jeu l'être social même.



Rétroaction

Dans le domaine qui nous occupe – mais cela se retrouverait chaque fois que l'observation sociale est en prise avec l'action publique –, à mesure qu'on acquiert de l'information sur l'état de la délinquance, ses caractéristiques (auteurs, victimes, modes opératoires) et sur leur évolution, s'ensuit une modification des politiques et donc des comportements. Dans l'exemple des calamités naturelles, les précautions prises et les secours mobilisés atténueront les conséquences d'un cataclysme, mais ils ne joueront guère sur la survenue des orages ou des séismes. On perfectionnera peut-être la connaissance, mais la nature, c'est-à-dire l'objet étudié, ne sera pas modifiée. Au contraire ici, l'intervention modifie constamment l'objet qu'il s'agit d'observer. Non seulement une statistique continue, sorte de météorologie sociale, devra actualiser et tenir à jour l'état de la situation (ampleur, caractéristiques, évolutions), mais même les mécanismes à l'œuvre évolueront. On n'a pas, comme en météorologie, une permanence des lois de la gravitation

et de la thermodynamique. La recherche (psychologique, sociologique, économique, politique) est sans cesse à actualiser. Ce n'est pas parce qu'on a constaté, il y a dix ou vingt ans, une corrélation entre des circonstances et des comportements que cela reste valable : il faut s'en assurer et être prêt à changer de modèle.

Cela veut dire aussi que l'observation et la recherche devront englober non seulement l'état de la société, mais aussi ce qu'auront fait les acteurs à l'égard du phénomène : policiers, juges, urbanistes, administrateurs, transporteurs, etc. Avec, en outre, parfois la difficulté à séparer la saisie des faits sociaux de celle des actes administratifs. Nous rencontrons là, par exemple, le débat autour de l'enregistrement policier, dit « état 4001 », où la question est de savoir s'il mesure « la délinquance » ou bien l'activité des services ou les deux à la fois. De même, on peut s'interroger sur le fait de savoir si une modification de la loi pénale, du degré de sévérité des tribunaux ou de l'application des peines va influencer, par exemple, sur la récidive.

Engagements personnels

Dans tous les domaines, même dans les sciences physiques, des controverses existent. Il ne s'agit cependant que de conjectures soumises à vérification, auxquelles on n'adhère que provisoirement. Y renoncer n'est pas un reniement. On le voit aujourd'hui à propos de l'effet des activités humaines sur le changement climatique : certains scientifiques, majoritaires, y croient, d'autres doutent. Dans la vie courante, nous adhérons à des croyances dans lesquelles nous nous engageons. Les sciences sociales ont peine à s'en dégager. Les chercheurs font partie de la collectivité qu'ils étudient : ils ont leurs préférences et convictions, qui peuvent infléchir leurs hypothèses, le choix des observations qu'ils recueillent et les analyses qu'ils en tirent. « *Chaque fois qu'un homme de science fait intervenir son propre jugement de valeur, il n'y a plus de compréhension intégrale des faits* »⁶. Cette remarque, faite pour les « hommes de science » vaut *a fortiori* pour les hommes d'action. Ce qui nous conduit au problème fondamental de l'acceptation par la société de son propre regard sur elle-même.

La société devant son miroir

Il ne s'agit plus simplement ici de l'influence des convictions ou d'un intérêt personnel sur ce que fait ou dit le savant (c'est-à-dire du respect de la probité

scientifique) ni sur ce que fait ou dit l'administrateur (à savoir le respect du devoir de réserve), ou, tout autant, de leur aptitude à résister aux pressions ou intimidations de leur institution ou de groupes d'intérêts. Il s'agit de la façon dont la connaissance est reçue globalement dans la société, des dénis ou instrumentalisation qui se font jour dans le comportement collectif. La connaissance s'incorpore alors aux représentations des diverses instances politiques, administratives et corporatistes. Chacune de ces collectivités est habitée par ce que, pour faire vite, nous pourrions appeler sa doctrine : la mission qu'on lui assigne, la vocation qu'elle se voit, les objectifs qu'elle poursuit, les enjeux qu'elle perçoit, le jugement qu'elle porte sur les autres collectifs, la logique de son organisation et de son action. Tout cela est nécessaire à sa cohésion et à la cohérence de sa stratégie. Il est à la fois indispensable et légitime qu'il en aille ainsi ; même s'il en résulte souvent des heurts dommageables et des arc-boutements stériles. Ceux-ci, certes parfois aggravés par la malignité de quelques-uns, résultent essentiellement de la rencontre des loyautés respectives.

Or, on ne peut demander qu'une connaissance nouvelle, qui remettrait en question cette doctrine, la modifie instantanément car cela exigerait une réorganisation de l'économie des divers éléments que l'on vient de lister. Il faut, en interne, que la structure s'ajuste ainsi que les membres du collectif en cause. Plus encore, en externe, il faut un ajustement dans l'économie des relations que ce collectif entretient avec tous les autres. On redoute une perte d'image ou de prérogatives. Par-delà la description que nous donnerions de cette dynamique, nous ferions un parallèle entre cette résistance sociétale à recevoir d'elle-même une image renouvelée et celle d'un individu qu'un renvoi d'image déstabilise au point qu'il ne l'accepte pas. En psychologie, on parle quelquefois de la personne comme le siège de diverses instances mentales ou affectives qui ont trouvé un équilibre : un équilibre qu'il serait peut-être souhaitable de voir évoluer, mais qu'il n'est pas facile de modifier ni prudent de compromettre. Cela ne veut pas dire qu'il faille – en politique comme en psychologie – renoncer au bénéfice d'une plus grande lucidité. Au contraire même, c'est un défi à relever.

Dans ces conditions, la recherche et la réception de cette connaissance apportée par les statisticiens et les analystes vont être prises dans tout le jeu des acteurs. L'opportunité de rechercher l'information sera tantôt revendiquée, tantôt contrebattue ; les moyens seront alloués ou déniés ; les servants de l'outil de connaissance seront courtisés ou décriés ; les résultats seront occultés, montés en épingle ou mésinterprétés.

• • •

(6) Max Weber, « *Wissenschaft als Beruf* », 1917, *Le savant et le politique*, Union Générale d'Éditions, Paris, 1963.

On voit même des cas où, eu égard aux effets auto-réalisateurs signalés plus haut, certains responsables ont le désir vertueux de falsifier les faits sociaux, tels que la statistique les révèle, dans l'espoir de faire jouer favorablement ce mécanisme.

Une tentation est de préserver la pureté de la statistique et de la recherche, afin qu'elles ne soient pas prises en otage par les protagonistes. Certes, il faut en préserver la qualité et la neutralité. Cependant, garde-t-on le médecin à l'abri des microbes, des espoirs de ses patients, de leurs révoltes éventuelles ? La pertinence de la connaissance demande au contraire que l'outil soit au contact de l'utilisateur. L'information pour l'action tient de la clinique : diagnostic et cure vont de pair et se font avec le concours du patient. Ou, pour prendre une autre image : c'est avec de vrais navigateurs qu'on met au point un instrument de navigation ; et, ce sont des navigateurs en action qui lisent et interprètent les signaux de ces instruments. Dans ce dialogue entre l'informateur et l'informé, on espère que celui-ci n'aura pas seulement pour but de faire croire qu'il ne se trompe pas de route. Disons-le autrement : à l'éthique du statisticien-chercheur doit répondre l'éthique de l'acteur. À cette condition, l'outil de connaissance rend pleinement son service, qui est d'améliorer la capacité stratégique de l'acteur.

Conclusion

Il s'agit donc de donner à l'acteur l'intelligence de ce sur quoi il intervient : une connaissance des faits et des mécanismes aussi véridique que possible, c'est-à-dire scientifique. Et, en employant ce mot d'intelligence, nous voulons dire aussi intelligence (une « inter-ligence ») non pas avec l'ennemi, mais avec le co-acteur, partenaire ou co-intervenant, avec qui la relation est parfois tendue par la difficile confrontation de leurs points de vue respectifs. Une intelligence collective. Sans pécher par excès d'angélisme, on a souvent vu des conflits d'intervention se résoudre : les acteurs concernés s'asseyant ensemble pour identifier l'objet de leur co-intervention.

En effet, quand nous écrivons ici « l'acteur », au singulier, il s'agit en fait d'une pluralité, d'un réseau d'acteurs. Nous l'annonçons en terminant la première

partie de cet article. Selon leur domaine de compétence (édiction de règles, constatation des faits, prononcé de sanctions, psychiatrie, accompagnement social, préservation de la tranquillité publique, éducation, etc.) et selon le niveau géographique de leur intervention, ils sont extrêmement nombreux et divers. Ils n'ont pas le même besoin. Ce sont donc autant d'outils de connaissance qu'il faut développer et faire fonctionner. Les variables observées, les concepts mobilisés, le champ couvert ne coïncident pas totalement. Les uns sont de portée nationale, voire internationale, les autres sont de validité locale. L'horizon temporel n'est pas toujours le même : sur le terrain, un rythme hebdomadaire, voire journalier peut être nécessaire. À l'échelle nationale, on peut juger que même un rythme mensuel serait excessif, entretenant une fébrilité inappropriée : l'horizon de l'information doit être conforme au délai de réaction du système.

Étant ajouté qu'il ne s'agit pas seulement de servir l'action, mais encore l'information du public : on évoque ici le débat récurrent sur le « chiffre unique », soit la possibilité de synthétiser un spectre de délinquances très hétérogènes. Cela n'a sans doute aucun sens d'ajouter violences, cambriolages, excès de vitesse, fraude fiscale, immigration clandestine, etc. Les unités de compte ne se cumulent pas, mais surtout la motivation à transgresser n'a rien à voir. Leurs mesures respectives ne rendent pas compte d'un phénomène unique qu'on appellerait « la délinquance ». Si l'on fait état d'un tel chiffre unique (non seulement hétérogène mais pas même exhaustif), c'est par facilité de communication, pour nourrir un débat qui fait inmanquablement penser à Paul Valéry : « *la politique est l'art d'empêcher les gens de s'occuper de ce qui les regarde* »... Il s'agirait donc d'acclimater⁷ une palette de mesures semi-synthétiques : c'est ce que l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) a entrepris.

Clairement, on ne peut définir cette grande diversité d'outils qu'avec le concours de ceux qu'ils servent. Mais aussi, par-delà leur diversité extrême, ils doivent présenter une suffisante cohérence : cette cohérence est à construire dans le réseau très complexe d'acteurs que nous venons d'évoquer, réseau où ils collaborent et s'opposent, et où interviennent aussi l'opinion publique, la crainte sécuritaire, la prise en compte politique de la demande sociale. Défi redoutable, mais belle entreprise.

René PADIEU

...

(7) Acclimater : pour ne pas faire injustice à quelques auteurs qui l'avaient déjà proposé.

Évaluer l'impact des actions de prévention, détection et répression des délinquances

Sebastian ROCHÉ



© Photo-K - Fotolia.com

Le développement de politiques publiques, nationales ou locales, pour traiter les phénomènes de délinquance et d'insécurité pose la question d'une production de connaissances sur les effets de ces politiques sur le terrain. L'« évaluation d'impact » apparaît comme une nécessité qui échoue à devenir une réalité dans la culture politique et administrative de la France. Cet article analyse les retards et les blocages français en matière d'évaluation scientifique dans le champ des politiques de sécurité et de prévention.

Evaluating the impact of actions for the prevention, detection and repression of crime

The development of public, national or local policy for dealing with crime and the feeling of being unsafe leads us to question the impact of this knowledge on the effects of these policies out on the field.

The "evaluation of an impact" appears to be a necessity which is trying to become reality in the political and administrative culture of France. This article elaborates on some analysis of delays and obstacles in France in terms of scientific evaluation in the field of security and prevention policies.



Sébastien Roché

Il est directeur de recherche au CNRS et enseigne à L'Institut d'études politiques de Grenoble ainsi qu'à l'École nationale supérieure de la police. Il a publié, notamment, *Le frisson de l'émeute. Violences urbaines et banlieues*, Paris, Le Seuil (2006); *Police de proximité*, Paris, Le Seuil (2004) et *Tolérance zéro ? Incivilités et insécurité*, Paris, Odile Jacob (2002).

Tous les acteurs qui ont pour mission de faire diminuer les délinquances, notamment les administrateurs, policiers, magistrats, travailleurs sociaux et enseignants, devraient être intéressés par l'évaluation d'impact des actions ou programmes qu'ils souhaitent mettre en œuvre. Et, par-dessus tout, les responsables politiques ne devraient-ils pas ardemment rechercher l'efficacité de leurs politiques, et donc se doter des outils pour la connaître ?

La réalité en France est tout autre et elle est inquiétante. Il n'y a toujours pas eu une seule évaluation rigoureuse de l'impact des politiques publiques ou des programmes publics en matière de prévention, dissuasion ou répression des délinquances alors qu'elles se multiplient dans les pays leaders (États-Unis, Australie, Grande-Bretagne en particulier). D'une part, à aucun niveau les pouvoirs publics n'ont pour le moment compris l'importance de ces outils au point de se donner les moyens de les mettre en place. L'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) n'a produit aucune analyse d'impact et les responsables politiques n'ont pas imaginé que ce soit dans ses missions. Aucun autre observatoire dans un domaine proche, comme l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), ne l'a fait non plus. D'autre part, les corps d'inspection de l'État ont parfois tenté de faire croire qu'ils savaient réaliser des évaluations d'impact alors que ce n'est pas le cas, dévalorisant ainsi l'approche scientifique. Enfin, au plan local, les préfetures n'ont pas plus les compétences de réaliser de telles études qu'elles confondent, hélas, avec la production de tableaux de bord, alors qu'elles se veulent les pilotes de l'action de l'État local. Les collectivités locales sont dans la même situation.

J'ai analysé ailleurs les causes de cette situation [Roché, 2005], et je n'y reviens pas dans ce bref article. Il me semble qu'il suffit de dire ici qu'elles sont plurielles, pour une bonne partie liées à la production des élites administratives, à leur culture professionnelle isolée de la recherche mais aussi à l'organisation de l'État, aux missions des services qui n'ont ni l'indépendance ni l'expertise voulue ainsi qu'à la centralisation qui bride l'innovation.

Le retard français en matière d'évaluation : un vrai handicap

En France, mon expérience en tant que « personnalité qualifiée » nommée dans les instances locales ou nationales est que l'évaluation consiste à raconter des récits et non pas à mesurer l'impact. Ainsi, on appelle trop souvent « évaluation » le rapport d'audit de tel cabinet ou équipe alors qu'il s'agit en réalité d'une description plus ou moins détaillée de ce qui s'est passé dans une ville (la délinquance a augmenté, on a changé le chef de la police municipale, signé un contrat, mis en place une cellule de coordination, etc.). À aucun moment de ces récits, il n'est possible d'établir un lien de causalité entre, par exemple, l'évolution de certaines délinquances et un recrutement d'agents dans la police locale ou encore une augmentation des interpellations. Certes, les documents rendus vont souvent jusqu'à prétendre qu'il existe un lien causal, mais en réalité ils ne le prouvent nullement. Ce qui y est exposé consiste en intuitions ou vérités commandées par la hiérarchie, ce qui ne devrait pas être confondu avec une approche scientifique. Seule l'utilisation de méthodes précises et codifiées permet de montrer l'existence d'un lien de causalité. La conséquence de ce manque est que le préfet et le maire pilotent à l'aveugle les politiques de sécurité et de prévention. Le risque est grand alors de juger une politique sur ses objectifs affichés ou à travers le prisme de la conviction personnelle du décideur et donc au détriment de l'effet réel. On vérifie donc qu'il ne suffit pas de voir pour savoir : tous les jours, on voit le soleil faire le tour de la terre ! Seule la science a permis de dire que c'est le contraire qui est vrai.

Ce déficit de connaissance sur les effets des politiques publiques est vrai pour les ministères de l'Intérieur, de la Justice, mais également de l'Éducation nationale. Lors de la commission présidée par Claude Thélot, il m'a été demandé de produire un rapport sur l'évaluation d'impact [Roché, 2004] et ce qu'elle permet d'apprendre¹. En effet, la prévention de la délinquance à l'école a régulièrement été érigée en priorité. On a vu se succéder des plans de lutte contre la violence en milieu scolaire, des annonces de partenariat (école – quartier ou école – police pour n'en citer que deux). Une question n'avait pas été étudiée, celle de la mesure de l'efficacité des efforts engagés par le ministère de l'Éducation nationale ou les rectorats.

Il fallait donc essayer de trouver des données sur les « actions de prévention ». Nous n'avons pas trouvé au ministère de l'Éducation nationale de document qui

...

(1) Pour consulter le rapport intégral : <http://www.education.gouv.fr/archives/2003/debatnational/upload/static/labibliotheque/les13tomes/outilsdelareflexion/expertises.pdf>

établit une liste de l'ensemble des réponses souhaitées (information, suivi individuel, travail sur les normes ou le règlement intérieur, etc.), et moins encore de trace de leur existence dans les établissements. Aucun élément quant au contenu précis et aux modalités de mise en œuvre de ces actions (durée, personnel mobilisé, nombre de jeunes touchés) n'était disponible. Je n'ai pas connaissance que la situation ait changé. Dans les pays où l'évaluation d'impact a été développée, les spécialistes ont montré qu'il existe des interventions efficaces pour favoriser la prévention de la délinquance en milieu scolaire. Étant donné que les problèmes dans les grands pays industrialisés se ressemblent (absentéisme et échec scolaire liés à la délinquance, concentration de la pauvreté dans certains quartiers urbains, etc.), on peut donc utilement regarder quels sont les résultats obtenus pour orienter l'action.

Un exemple intéressant mais accablant d'évaluation d'impact par le ministère de l'Intérieur est celui de la vidéosurveillance. Les corps d'inspection de l'État ont été missionnés en 2009 par leur ministre pour tenter de faire croire qu'ils avaient réalisé une évaluation d'impact rigoureuse afin de convaincre les maires d'équiper leurs communes. Les rapports produits ont montré qu'ils n'avaient ni l'indépendance ni le savoir-faire nécessaire. Ainsi, une « vraie fausse » évaluation nationale de la vidéosurveillance par les inspections réunies de la police, la gendarmerie et de l'administration a été produite. Ce travail comporte tellement d'erreurs méthodologiques qu'il faut absolument le conserver comme modèle de ce qu'il convient d'éviter. Parmi les faiblesses, citons : une sélection inadéquate des indicateurs de la délinquance (avec des agrégats qui englobent tous les types de délits), des zones trop vastes (des villes ou même des espaces plus vastes au lieu de « morceaux de ville »), une définition des périodes d'observation floue et inappropriée (deux ans) pour des ensembles d'installations qui s'étalent dans le temps (à l'échelle d'une ville, toutes les caméras n'entrent pas en fonction en même temps), une absence d'appariement des zones test et témoin (elles n'ont pas les mêmes caractéristiques), aucun contrôle des variables concurrentes qui sont aussi des candidats à l'explication des variations.

Les inspections, sous le feu des critiques publiques, se sont crues obligées de produire un second rapport. À sa lecture, on découvre que les inspecteurs n'ont pas compris la nature du travail d'évaluation d'impact : ils tentent de justifier leurs fautes méthodologiques en expliquant qu'ils devaient produire une évaluation nationale de l'impact. Or, c'est impossible car les dispositifs techniques sont par nature infracommunaux. Le rapport des inspections était en complet décalage avec la connaissance accumulée sur ce sujet depuis plus de vingt ans aux États-Unis, en

Grande-Bretagne et plus récemment en Australie (voir une synthèse en français des résultats : Roché, 2010).

Contrairement à ce qu'on nous laisse croire, nous ne disposons en France d'aucun outil d'évaluation d'impact crédible. Pour savoir si une action de prévention est efficace sur un problème de violence (quelle que soit la définition retenue), il faut au moins disposer de mesures relatives à la violence (laquelle, combien, sur qui, par qui) et l'action préventive (quel type, quels moyens mis en œuvre, quel contenu, quelle durée). En France, on ne dispose pas des informations précises relatives aux problèmes comme aux actions. Dans ces conditions, il apparaît problématique d'évaluer les effets des actions sur les problèmes.

Nous sommes donc dans la situation de ne pas savoir quelles sont les actions de prévention efficaces, au sens où aucune évaluation scientifique de l'impact n'a été effectuée. Les outils élémentaires nécessaires pour en déterminer l'impact n'ont pas été forgés.

L'évaluation d'impact des actions en matière de sécurité est possible

Il convient d'abord d'affirmer, sur la base des progrès réalisés depuis quarante ans (oui, quarante années se sont écoulées depuis les premiers travaux en criminologie pour mesurer les effets des programmes), qu'il est possible d'évaluer les impacts d'une action si l'on maîtrise les outils méthodologiques adéquats, qu'il s'agisse de prévention (mise en place d'éducateurs de rue) ou encore de surveillance (caméras vidéo) ou de détection (augmentation des effectifs policiers ou utilisation d'une tactique donnée), voire de répression (mesures décidées par les juges pour punir). Contrairement à ce qu'on entend souvent, on peut même savoir combien de délits sont « économisés » par une action de prévention. Les travaux pionniers de Lawrence Sherman, accompagné d'une large équipe, ont consisté à réaliser cet état des lieux [1996]. Elle est au principe du développement d'une « approche fondée sur la preuve » ou *evidence based approach*, un terme qui ne fait même pas partie du débat public français [Sherman *et alii*, 2002].

Mais, pour cela il faut utiliser une méthode scientifique. L'évaluation d'impact consiste à évaluer rigoureusement les conséquences des mesures qui sont prises et à montrer si, oui ou non, une action mise en œuvre est la

cause d'un ou plusieurs effets mesurables sur les cibles qu'elle s'est donnée. Or, ce n'est pas comme cela qu'est conçue l'évaluation en France. Il y a ici un obstacle dans la représentation que les acteurs impliqués se font de la mesure de l'effet. Prenons quelques exemples.

Quelles sont les principales conditions méthodologiques à réunir pour faire de l'évaluation scientifique ? L'outil reconnu internationalement par les experts pour réaliser une évaluation rigoureuse de l'efficacité des actions publiques consiste dans l'expérimentation ou l'évaluation expérimentale de l'impact. Il s'agit d'une méthode scientifique pour savoir, d'une part, ce qui se serait passé si on n'avait rien fait, et, d'autre part, pour déterminer si l'action A cause le résultat B (et dans quelle mesure B est causé par A, sachant que d'autres causes C, D ou E peuvent y contribuer). L'objectif de l'évaluation d'impact est de mesurer et séparer l'effet des différentes causes potentiellement actives (et donner leur poids) et inactives. Par exemple, montrer que la vidéosurveillance est efficace contre la délinquance dans le lieu où elle est installée (toutes choses égales par ailleurs et même si la délinquance augmente au niveau de l'agglomération ou du pays) ou, inversement, qu'elle est inefficace (même si la délinquance baisse au niveau de l'agglomération ou du pays).

Il y a trois étapes pour déterminer la causalité :

- montrer la corrélation (ex : évolutions parallèles dans le temps de deux variables) ;
- montrer la position de la variable dans la séquence temporelle (quelle variable a un effet sur l'autre) ;
- exclure des facteurs d'explication concurrents (on sait que la délinquance a de nombreux facteurs, et on veut être sûr que c'est bien à l'action en cours que l'on peut imputer les variations).

Pratiquement, il faut tout d'abord satisfaire à la clause « avant/après ». Pour évaluer l'effet, il est nécessaire de mesurer une situation avant qu'elle puisse être affectée par une action mise en œuvre et puis il convient de refaire la même chose après. À défaut, on ne pourra jamais imputer les résultats à l'action conduite : il se peut très bien qu'on observe une baisse de la délinquance sur une commune simultanément à la mise en place d'une action mais que cette baisse ait en fait commencé avant ! Il faut donc concevoir l'évaluation en même temps que la mesure ou la politique. Lorsqu'on pense que c'est impossible, cela traduit le fait qu'on navigue à vue et qu'on ignore les effets voulus de l'action décidée !

Ensuite, il est indispensable de constituer des unités « de contrôles » ou « témoins » (sur lesquelles il n'y a pas de nouvelle action) auxquelles on va comparer celles qui bénéficient de l'action. Ces unités où l'action a lieu et celles « témoins » doivent se ressembler en tous points, en tous les cas au maximum. Ces unités peuvent être des individus (pour mesurer l'effet d'une mesure sociale sur un jeune) ou des territoires (pour mesurer l'effet de la vidéo sur un espace). Pour poursuivre le même exemple, il se peut très bien qu'on observe une baisse de la délinquance sur une commune en même temps qu'on met en place une action, mais que cette baisse se produise aussi ailleurs sur des territoires qui n'ont pas instauré cette mesure. On sait alors qu'il n'y a pas d'effet propre de la mesure.

Il faut avoir plusieurs unités (lieux, personnes) pour tirer des conclusions généralisables. « L'évaluation » de la trajectoire d'un seul jeune qui a été suivi par un éducateur ne relève pas de l'évaluation d'impact. Cela relève de l'anecdote, utile pour concevoir un protocole, mais pas pour vérifier une causalité.

On doit également spécifier les caractéristiques du programme utilisé pour savoir à quoi imputer de bons ou mauvais résultats : une mauvaise idée (qui doit être abandonnée) ou bien une mauvaise mise en œuvre (qui peut être améliorée). Pour ce faire, on doit décrire :

- les modalités d'administration du programme, les façons d'administrer le « traitement » (quand l'administrer : par exemple « après les repas ») et la cible (« pour les enfants de moins de 12 ans ») ; le lieu et le moment (« dans une famille, un centre éducatif renforcé (CER), une prison »), par qui (« policier, père, les deux ») ;
- les dosages (la quantité, la durée) qui sont des points essentiels. Il s'agit par exemple de vérifier si un effet est lié au nombre de caméras en place et s'il est lié à une durée de fonctionnement, mais aussi à la densité au mètre carré pour tester l'efficacité possible de la vidéosurveillance. Ceci vaut aussi pour des actions préventives comme la sensibilisation à la loi dans les établissements scolaires.

Il faut enfin neutraliser les « biais de sélection » : si l'on choisit volontairement l'exemple qui a les meilleures chances de fonctionner, les résultats de l'évaluation ne sont pas généralisables. Ils n'ont aucune valeur scientifique, et donc aucune valeur pour orienter utilement une politique publique. Il faut donc choisir de manière neutre, par des protocoles appropriés.

Des exemples d'évaluation d'impact et de méta-analyses d'impact

Prenons deux exemples de réalisation d'évaluations expérimentales. Le premier a pour but de connaître l'impact du travail social, des actions d'éducateurs spécialisés en direction de groupes de jeunes dans leur quartier ; les éducateurs qui ont établi des relations positives avec les adolescents, animé des réunions, organisé des activités sportives ou encore, fourni de l'aide pour leur trouver du travail. Dans plusieurs quartiers de plusieurs villes canadiennes ou américaines, une évaluation d'impact a été réalisée. Il a fallu suivre, pendant plusieurs années, le groupe d'adolescent A pris en charge par plusieurs travailleurs sociaux, et simultanément suivre un autre groupe B comparable qui ne fait pas l'objet de la même action. Après quatre années dans le cas qui nous retient ici (l'évaluation peut durer autant que nécessaire), nous pouvons comparer les évolutions individuelles des comportements. Il en ressort que les jeunes de l'unité suivie (A) par rapport au groupe témoin (B) augmentent leur participation au groupe formé autour des travailleurs sociaux, que sa cohésion se renforce mais que le nombre de délits commis par personne progresse nettement plus pour A que pour B (voir la synthèse de Cusson, 2002). C'est un exemple d'actions dont les intentions sont louables mais les résultats inverses à ceux recherchés.

Prenons un second exemple, l'évaluation d'impact de la vidéosurveillance à partir d'une méta-analyse. Il existe plusieurs méta-analyses (un regroupement des évaluations d'impact les plus rigoureuses en une seule étude afin de pouvoir généraliser), et je me réfère ici à la première produite [Welsh et Farrington, 2002]. L'évaluation d'impact consiste ici à comparer les unités surveillées à des unités témoins avant et après l'introduction de la vidéosurveillance. Il en ressort que, aussi bien au centre-ville que dans les zones d'habitat, c'est-à-dire dans des espaces ouverts, la mise en place du dispositif ne provoque pas de hausse ou de baisse moyenne significative de la délinquance qui soit différente de celle observée dans les unités témoins. De plus, les évaluations indépendantes, qui incluent dans le programme d'étude les effets d'autres changements comme le lieu des patrouilles de police (qui accompagnent souvent un développement de la vidéo), sont celles qui sont les plus sévères quant à l'effet de la vidéo sur la délinquance. Ces résultats viennent tordre le cou à l'idée qu'il faut introduire la vidéo comme une mesure technique parmi d'autres dans une politique équilibrée de sécurité : précisément, dans cette configuration, il n'y a plus d'impact du tout de la vidéosurveillance.

La méta-analyse

La méta-analyse commence par recenser toutes les études expérimentales (publiées ou non), puis retient celles qui atteignent le niveau 3 de l'échelle du Maryland. Les données sont rassemblées et synthétisées : la taille de l'effet statistique observé (y a-t-il une grande baisse ou augmentation de la délinquance ?) est associée à chaque étude. Les études sont classées en fonction de la taille de l'effet, et un effet moyen est calculé. Toutes les variables potentiellement actives dans ces études sont codées (le type de lieu vidéosurveillé est-il un parking, une rue ? A-t-on identifié les variables concurrentes comme l'éclairage par exemple ?). On peut ainsi connaître la taille de l'effet pour certaines sous-populations étudiées (par exemple les parkings vidéosurveillés).

La Campbell Collaboration, un consortium scientifique qui promeut les études d'impact, a indiqué qu'il ne fallait inclure dans les synthèses que les études qui sont situées au niveau 3 de « l'échelle pour une méthode scientifique », réalisée par l'université du Maryland en Floride [Maryland Scientific Methods Scale, Sherman et al., 2002]. Il s'agit d'une échelle de mesure de la qualité permettant la sélection des évaluations d'impact pouvant être retenues et intégrées dans les « méta-analyses ». Ces organismes ont construit les outils et normes indispensables pour réaliser les synthèses quantitatives de ces études cliniques.

Il n'est pas inutile de rappeler que nombreuses sont les actions qui ne donnent aucun résultat positif, comme le recours à des professionnels (psychologues scolaires ou spécialistes des enfants) pour donner des consultations individuelles sans objectif défini, consistant à échanger sur les problèmes des enfants qui sont les élèves les plus difficiles et les plus opposés à l'école. De même, les thérapies de groupe qui rassemblent des jeunes à risque pour discuter des problèmes peuvent augmenter l'activité délinquante. Rappelons que les conférences sur le respect de la loi ou de sensibilisation aux effets néfastes de la drogue réalisées par des policiers ou magistrats (si aucune autre action ne les accompagne) ne produisent pas d'effet. Autre exemple, les activités récréatives et de loisirs (si rien d'autre ne les accompagne) ne réduisent ni la délinquance ni la prise de drogue. Ceci est un point important, car les subventions publiques ou de fondations pour la réinsertion par le sport sont légion en France. Ces activités développent des qualités physiques qui peuvent être utiles pour réaliser des délits (s'engager physiquement, être rapide, etc.), les groupes formés peuvent servir de lieu de rencontre pour des jeunes qui vont ensuite se livrer ensemble à des délits ou simplement être un cadre d'émulation délinquante. Les politiques visant à incarcérer plus longtemps les mineurs multirécidivistes tendent à augmenter la récidive et non pas à la limiter comme de

nombreux travaux depuis 1978 l'ont montré (pour une synthèse en français, voir Roché, 2012).

L'apport des études d'impact ne se confond pas avec celui du nouveau management public

Qu'apportent ces études ? L'approche scientifique n'est pas normative : elle permet de montrer que certains programmes sont inefficaces (les camps militaires pour mineurs ou les programmes pour les effrayer), que d'autres sont efficaces dans certains lieux et pas dans d'autres (la vidéosurveillance marche dans les parkings fermés, pas dans la rue). Les synthèses ou méta-analyses permettent une vue d'ensemble des résultats des études portant sur le même thème. Elles mettent à disposition des professionnels « l'état de l'art » sous une forme accessible. Les études convergent pour indiquer qu'il n'y a pas de programme efficace indépendamment de la manière dont une action est conçue, mise en œuvre, et du cadre dans lequel elle se développe. L'augmentation de l'efficacité de la prévention dépend autant du type d'action choisi que de la réalisation. Il faut donc veiller à diffuser des programmes que les acteurs peuvent mettre en œuvre d'une manière satisfaisante.

Les évaluations d'impact, lorsqu'elles sont correctement réalisées dans les pays avancés, poussent les acteurs à la modestie. Les effets significatifs mesurés de l'action sur le problème sont souvent de petite taille : une bonne action bien mise en œuvre améliore le problème de 5 à 10 %, mais c'est déjà considérable. Elles poussent également à rompre avec l'idée de l'élu tout puissant (qu'il soit local ou national). Ce sont souvent les programmes les plus populaires auprès des élus et des professionnels de la police ou du travail social qui sont le moins efficaces. Enfin, le fait de saupoudrer des moyens sur diverses actions fait qu'on n'atteint pas les dosages nécessaires pour obtenir les petits effets positifs dont je viens de parler. Par exemple, en matière scolaire, les approches globales (simultanément au niveau de l'élève, de la classe et de l'établissement) sont plus souvent porteuses de succès que celles qui se focalisent sur un aspect du problème [Olweus, 1978].

Il m'apparaît qu'il est souhaitable de développer une culture commune chez les principaux acteurs de la prévention et de la sécurité en matière d'évaluation d'impact, et de faire en sorte de mieux distinguer les différentes approches (évaluation d'impact, rationalisation budgétaire, nouveau management public) qui sont

souvent mélangées par les acteurs. Ainsi, on demande aujourd'hui aux administrations et associations de produire des tableaux de bord divers dans le cadre qui est à la fois celui des économies et de l'efficacité. Toutes les administrations publiques sont aujourd'hui poussées à passer d'une logique de budget à une logique de résultat. En France, la réforme de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) avait fixé l'impératif à l'année 2006. La révision générale des politiques publiques (RGPP) a pris le relais depuis dans l'optique d'une modernisation de la gestion publique. Ces outils du nouveau management (en particulier les indicateurs de performance) sont en principe un vecteur de la révolution dans l'administration qui devrait travailler par objectifs. Ce n'est en pratique guère le cas, voire pas du tout. Le management a surtout été utilisé par le niveau central pour « obtenir de bons chiffres » des préfets et des forces de sécurité intérieure, dévoyant l'idée d'une amélioration de l'efficacité. Par la suite, et en particulier à partir de la crise fiscale de 2008, il s'est agi de faire des économies et non plus d'améliorer l'efficacité des services.

Ces approches managériales sont à distinguer de la mesure de l'efficacité telle qu'elle peut découler de l'utilisation des outils de mesure d'impact. « Faire moins cher » ne signifie pas faire quelque chose d'efficace. En anglais, on oppose « do the thing right » et « do the right thing ». Le management veut qu'on fasse les choses bien (comme elles sont planifiées au niveau central), l'efficacité veut qu'on choisisse la bonne action et qu'on la mette bien en œuvre. RGPP et LOLF en matière de sécurité intérieure ne s'intéressent pas à mesurer l'efficacité des actions, mais simplement la conformité des engagements budgétaires. On peut vérifier qu'on a dépensé l'argent public dans une action donnée, mais les outils qui permettent de s'assurer de l'efficacité desdites actions ne sont pas mobilisés, les indicateurs adéquats sont absents, particulièrement en matière de sécurité. Il est très préoccupant que les préfetures croient pouvoir évaluer les politiques de sécurité et de prévention en remplissant des tableaux d'indicateurs demandés par Paris.

Comblent le retard français

Les pratiques locales et nationales en France traduisent un manque de professionnalisme et de transparence des administrations et sont autant d'obstacles au progrès de la connaissance. Néanmoins, elles symbolisent également la faiblesse du rôle de leader que devraient exercer les élites politiques sur leurs administrations. Ces pratiques creusent l'écart avec les pays leaders et se produisent à un moment où il est nécessaire d'utiliser les ressources publiques

avec plus d'efficacité. C'est pourquoi, afin de progresser, l'analyse des impacts devrait tenir une place plus importante dans la culture des décideurs, chefs de projets, chefs de service, élus et autres personnalités en charge de l'action publique. Ils doivent acquérir l'équipement intellectuel qui permet d'appréhender la question de la mesure des effets des actions sur le problème afin de favoriser la diffusion des pratiques de ce type d'évaluation et de retenir les actions utiles pour les citoyens. L'absence de culture scientifique dans la formation des responsables politiques, mais aussi administrateurs civils, policiers, juges ou travailleurs sociaux n'est pas le moindre handicap de la France. Formés au droit puis par leurs pairs dans des écoles professionnelles où la recherche est absente, ils sont peu perméables au renouvellement des approches et des techniques. Ce n'est pas le moindre des défis.

Étant donné l'importance symbolique de l'efficacité des gouvernements nationaux et locaux et, également, du thème de la délinquance, je ne crois pas que des déclarations supplémentaires sur « l'ardente obligation » ou « l'absolue nécessité » de l'évaluation y changeraient quoi que ce soit. La solution est ailleurs, dans la constitution d'organisations spécialisées dans la mesure des impacts et dotées des personnels compétents ainsi que de l'indépendance nécessaire vis-à-vis des responsables politiques. Aucune structure ne répond à ces exigences pour le moment en France. Les obstacles ne sont pas l'absence des compétences, mais l'absence des structures adéquates qui pourraient faire travailler ces personnels à atteindre cet objectif.

Sebastian ROCHÉ

Bibliographie

- CUSSON (M.), 2002, *Prévenir la délinquance, les méthodes efficaces*, Paris, PUF.
- IGA, IGN, IGPN, 2009, *Rapport sur l'efficacité de la vidéoprotection*, Paris, Ministère de l'Intérieur, rapport au ministre de l'Intérieur, Juillet.
- OLWEUS (D.), 1978, *Aggression in the schools: Bullies and whipping boys*, Washington, Hemisphere Publ. Corp.
- ROCHÉ (S.), 2004, « L'efficacité des interventions pour lutter contre la violence et la délinquance en milieu scolaire : résultats des évaluations d'impacts », *Quel est l'impact des politiques éducatives ? Les apports de la recherche*, Rapport pour La Commission du débat national sur l'avenir de l'école présidée par Claude THÉLOT, avril, <http://www.education.gouv.fr/archives/2003/debatnational/upload/static/labibliotheque/les13tomes/outilsdelareflexion/expertises.pdf>
- ROCHÉ (S.), 2005, «The Transferability of Evaluation and the "What Works" Approach in France», *European Journal on Criminal Policy and Research*, Volume 11, Numbers 3-4, December, p. 297-320.
- ROCHÉ (S.), 2010, « La vidéosurveillance réduit-elle la délinquance ? » *Pour la Science*, n° 394, p. 20-24.
- ROCHÉ (S.), 2012, « Politiques de sécurité : quelle efficacité ? » *Pour la Science*, n°414, p. 36-42.
- SHERMAN (L. W.), GOTTFREDSON (D.), MACKENZIE (D.), 1996, *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising, A Report To The United States Congress*, Washington, the National Institute of Justice.
- SHERMAN (L. W.), FARRINGTON (D.), WELSH (B.), MACKENZIE (D.), 2002, *Evidence-Based Crime Prevention*, London, Routledge.
- WELSH (B. C.), FARRINGTON (D. P.), 2002, *Crime prevention effects of closed circuit television : a systematic review*, Home Office Research Study, 252 p.

La statistique de la délinquance : une approche plus complexe qu'il n'y paraît

Christophe SOULLEZ



© buchachon - Fotolia.com

Analyser l'évolution de la criminalité, étudier les différentes formes de délits, les caractéristiques des auteurs d'infractions ou encore le profil des victimes nécessitent des outils statistiques performants et susceptibles de délivrer une information détaillée. Aujourd'hui, la mesure de la délinquance est appréhendée à travers deux dispositifs complémentaires. L'un, l'état 4001, l'outil d'enregistrement des crimes et délits par les services de police et les unités de la gendarmerie nationale est partiel et peu adapté à une connaissance fine de la réalité criminelle. Il demande également de disposer des clés de lecture afin de pouvoir être mesure de bien interpréter les données. L'autre, l'enquête de victimation « Cadre de vie et sécurité », mise en place en 2007, permet notamment de mieux connaître la différence entre ce que déclarent les victimes et ce qu'elles vivent. Elle fournit également de nombreuses informations sur le profil des victimes ou encore sur le sentiment d'insécurité. Cette approche multi-sources est indispensable à la connaissance des phénomènes criminels.

Crime statistics: an approach which appears more complex than it seems

Analysing the development of crime, studying the different forms which offences take, the characteristics of perpetrators of crime or even the profile of victims requires efficient statistical tools which can deliver detailed information. Nowadays, measuring crime is understood using two additional initiatives. One of these tools, the état 4001, a tool for recording crime and offences used by police and gendarmerie services is incomplete and not adapted sufficiently to a deeper understanding of criminal reality. It also requires tools for reading and understanding it in order to be able to interpret the data correctly. The other tool, the victimisation study entitled « Cadre de vie et sécurité », implemented in 2007, above all allows for better understanding of the difference between what victims declare and what they experience. It also provides several pieces of information on the profile of victims or on how unsafe people feel. This multi-source approach is essential for finding out more about criminal phenomena.



Christophe Soulez

Criminologue, il est chef de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP). Il enseigne notamment à l'École nationale supérieure de police, à l'École des officiers de la gendarmerie nationale, à l'Université Paris II, à l'Institut supérieur du management public et politique et à l'Institut d'études politiques de Paris. Il est le co-auteur de plusieurs ouvrages dont *Statistiques criminelles et enquête de victimation* (PUF, 2011), *Les politiques publiques de sécurité* (PUF, 2011), *Une histoire criminelle de la France* (Odile Jacob, 2012) et *La criminologie pour les Nuls* (First, 2012).

Depuis 1972, l'État et les responsables politiques comme administratifs ont pris l'habitude d'évaluer l'évolution de la criminalité à travers les seules données issues des procédures enregistrées par les services de police et les unités de gendarmerie, c'est-à-dire les statistiques administratives. De surcroît, comme il est plus simple de commenter un seul chiffre plutôt que plusieurs, cet usage a conduit ces mêmes autorités, relayées en cela par les médias, à présenter cette évolution à travers la magie d'un nombre unique qui résumerait, à lui seul, la criminalité.

Pourtant, à y regarder de plus près, analyser l'évolution de la délinquance est un processus bien plus complexe que la publication d'un ou deux chiffres, surtout lorsque ceux-ci proviennent d'une source administrative unique et que cette délinquance est appréhendée exclusivement à travers le prisme policier.

Par ailleurs, la police et la gendarmerie nationales ne produisent pas le crime. Elles sont en charge de le prévenir et d'en rechercher les auteurs. Cependant, dans ces missions, ce ne sont pas les seuls acteurs. Ils font partie d'une filière pénale où chaque protagoniste détient une part de responsabilité. L'autorité judiciaire et l'administration pénitentiaire sont également parties prenantes tout autant que les forces de l'ordre. De plus, certains phénomènes criminels, comme les violences intrafamiliales, échappent à la seule action policière et relèvent d'une politique publique interministérielle.

L'approche quantitative de la criminalité est une composante majeure de l'analyse, mais elle n'en est qu'une étape. Elle doit être étudiée dans sa complexité et à travers des sources d'information diversifiées.

La mesure du crime

En France, avant d'être policières, les statistiques furent quasi exclusivement judiciaires à travers les comptes généraux de l'administration de la justice criminelle, créés en 1825 au sein du ministère de la Justice et qui vont perdurer jusqu'en 1885.

Ce n'est qu'en 1972 qu'un système d'enregistrement des statistiques portant sur les crimes et délits constatés par les services de police et les unités de la gendarmerie est créé suite à une réforme de la collecte de renseignements statistiques. L'objectif vise à l'harmonisation des pratiques entre les différents services de police ainsi que l'extension du champ d'enregistrement des faits (on passe de 56 infractions à 107).

Cet outil statistique, encore en usage aujourd'hui, regroupe, pour la première fois, l'ensemble des crimes et délits constatés par les différents services de police et les unités de la gendarmerie nationale, et faisant l'objet d'un procès-verbal adressé au parquet. Cette compilation, composée de 107 index (dont quatre ne sont plus utilisés) et de 12 colonnes (fait constaté, fait élucidé, garde à vue + 24h/-24h, personne laissée libre ou écrouée, mis en cause français/étranger, majeur/mineur, femme/homme), se présente comme un tableau croisé, nommé « état 4001 » du nom du formulaire utilisé à l'époque pour réaliser cet enregistrement.

Lorsqu'une procédure comporte une ou plusieurs infractions identiques, la statistique de police compte « 1 » et rapporte à l'index correspondant de la nomenclature de l'état 4001. Lorsqu'une procédure comporte plusieurs infractions différentes, soit l'infraction principale est assortie de circonstances aggravantes et la police compte « 1 » pour l'infraction principale ; soit plusieurs infractions sont confondues dans un même événement, alors la police compte « 1 » en retenant l'infraction la plus grave ; soit les infractions sont distinctes, alors la police compte autant d'infractions correspondant aux index de la nomenclature.

Cela signifie que le nombre total de faits constatés est une addition de procédures (en cas de violence ou d'outrage à dépositaire de l'autorité par exemple), de victimes pour les crimes comme les homicides ou les viols, d'infractions (pour les cambriolages notamment), mais aussi d'auteurs en cas d'infraction sur la législation sur les stupéfiants et même de véhicules pour les vols de voitures.

La collecte des données est réalisée au niveau de chaque service collecteur, chaque fois qu'est établie une procédure judiciaire dans laquelle est consignée une infraction présumée crime ou délit. La collecte est donc centralisée au niveau de chacune des directions de la Police nationale (sécurité publique, police aux frontières, renseignement intérieur, police judiciaire, préfecture de Police) et de la Gendarmerie nationale. Il revient à ces échelons centraux de transmettre l'intégralité de leurs fichiers statistiques (par voie informatique) à la direction centrale de la Police judiciaire (DCPJ) qui est seule en charge de leur compilation.

Pour la Police nationale, la collecte s'effectue grâce à une application interne au ministère de l'Intérieur : le STIC-FCE (système de traitement des infractions constatées – faits constatés/élucidés) qui permet d'enregistrer dans des grilles de saisie des données issues des procédures traitées par les officiers de police judiciaire. Pour la préfecture de Police de Paris, le même travail est effectué à l'origine par un système appelé OMEGA.

S'agissant de la Gendarmerie nationale, les fichiers statistiques créés sur les bases départementales des statistiques de la délinquance (BDS) de la gendarmerie rassemblent des données saisies dans les messages d'information statistique (MIS) établis par les brigades territoriales. L'ensemble des bases départementales est ensuite fusionné mensuellement dans une base de données nationale traitée à Rosny-sous-Bois.

Depuis 1972, et jusqu'en 2003, date de création de l'Observatoire national de la délinquance (OND) qui s'est vu confier la responsabilité de l'analyse et de la publication de ces données, ces statistiques étaient publiées par le ministère de l'Intérieur.

Les limites de l'outil statistique policier

La statistique policière, encore trop souvent assimilée à la statistique sur la criminalité, est tout d'abord limitée par la définition même des règles de construction de l'outil. Les faits ne sont enregistrés dans l'état 4001 que s'ils ont été constatés par les services de police et les unités de la gendarmerie nationale, ce qui exclut les agents d'autres administrations qui ont les compétences et la possibilité de constater, par procès-verbal transmis au parquet, des infractions pouvant être qualifiées de crimes ou délits. Il en est ainsi des infractions douanières, fiscales, certaines relatives au droit du travail ou encore au droit de la concurrence. De même, les atteintes à la propriété, dont les gardes particuliers assermentés ont la charge, ne sont pas enregistrées tout comme certains délits liés à l'environnement constatés par d'autres agents disposant de compétences de police judiciaire.

De la même manière, l'état 4001 ne recense pas les infractions faisant l'objet d'une plainte ou d'une dénonciation adressée directement aux services judiciaires (sans passer par la prise de plainte de l'officier de police judiciaire) et pour lesquelles les services d'enquête de la police et de la gendarmerie ne sont pas saisis. Il s'agit notamment de toutes les plaintes avec constitution de partie civile adressées au juge d'instruction ou au parquet lorsque ces derniers décident de ne pas poursuivre et ne demandent pas d'investigations judiciaires supplémentaires¹. Il en est de même des procédures de citation directe.

...

(1) Lorsque des poursuites sont engagées, un service de police ou une unité de gendarmerie enregistrera alors la plainte.

Sont également exclus des faits connus des services de police ou des unités de gendarmerie nationale qui ne figurent pas dans l'état 4001 parce qu'ils sont enregistrés dans le registre de la main courante informatisée de la police nationale ou sur le cahier de renseignements judiciaires de la gendarmerie nationale.

Enfin, et cette restriction n'est pas la moindre, lors de la mise en place de l'outil, les concepteurs ont également décidé d'exclure du champ de l'état 4001 l'ensemble des contraventions des cinq classes ainsi que les délits liés à la sécurité routière. Ce sont ainsi près de 30 % des enquêtes judiciaires qui sont exclues de la statistique policière dont les atteintes par imprudence à la vie humaine survenues dans les accidents de la circulation.

La source statistique policière est donc bien plus limitée que les informations qui pourraient provenir de la source judiciaire, au niveau du parquet, censée regrouper l'ensemble des procédures judiciaires quel que soit le service ayant rédigé le procès-verbal.

Des statistiques policières et judiciaires incompatibles

Les systèmes statistiques policiers et judiciaires sont aujourd'hui incompatibles. Il n'existe pas de continuité de l'outil statistique et donc de traçabilité des procédures du fait constaté par les services de police ou les unités de gendarmerie au fait enregistré par le parquet lorsque la procédure lui est transmise.

L'état 4001 repose sur un système de qualification des crimes et délits différent de celui utilisé au sein de l'institution judiciaire. Les nomenclatures divergent. Police et gendarmerie comptabilisent des faits dont la dénomination est parfois fort éloignée des qualifications du code pénal et qui dépend de la manière dont celui-ci sera qualifié par le policier ou le gendarme avant que des magistrats aient validé la qualification légale.

Le ministère de la Justice se réfère quant à lui aux qualifications du Code pénal à travers une table, dite « NATINF », qui comprend aujourd'hui près de 14 000 entrées et qui permet d'identifier les textes qui définissent et qui répriment un ou plusieurs comportements. La table NATINF permet notamment de connaître, pour une infraction, si celle-ci s'accompagne de circonstances

aggravantes. C'est notamment cette table qui est exploitée pour décrire les condamnations à partir des informations enregistrées dans le casier judiciaire national. Une condamnation comporte au minimum un code NATINF, mais elle peut aussi en contenir plusieurs.

Par ailleurs, les comparaisons sont rendues impossibles, car les unités de compte sont différentes. Le parquet comptabilise des affaires en attribuant un numéro à une procédure qui va pouvoir ainsi circuler entre les différents services d'un tribunal. Il n'y a donc pas de distinction selon la gravité des affaires.

Les difficultés d'interprétation de la statistique policière

L'état 4001 est un outil qui a peu évolué depuis sa création et qui demeure rigide. Il n'a pas été adapté à l'évolution de la criminalité et aux nouvelles formes de délits ou de modes opératoires qui sont apparus depuis 35 ans tout comme il n'a pas fait l'objet de la modernisation nécessaire à une meilleure connaissance des phénomènes criminels.

Cette absence d'évolution rend cet outil peu précis. Ainsi, hormis pour les homicides, l'état 4001 comptabilise, sans distinction, sous les mêmes rubriques, les tentatives et les actes réussis. Pour les personnes mises en cause, il ne permet pas de distinguer l'auteur de l'acte de son ou ses complices.

L'état 4001 regroupe un peu plus d'une centaine d'infractions. Or, lors de la création de nouvelles infractions par le législateur, celles-ci doivent être incluses dans un des index de l'état 4001 puisqu'il n'est pas possible d'en créer de nouveaux. Or, le classement de telle ou telle infraction dans un index peut avoir un impact lorsqu'on étudie des agrégats ou certains regroupements d'index par indicateur. Ainsi, le délit de racolage, créé en 2003, a été classé dans l'index « atteinte sexuelle » (index 50 de l'état 4001). Or, le racolage est une infraction sans victime et relève de l'activité proactive des services de police. Elle devrait donc théoriquement apparaître dans l'agrégat des infractions révélées par l'action des services (IRAS). Mais l'index 50 ne rentre pas dans la composition de cet agrégat. Par conséquent, ce dernier ne reflète pas intégralement les infractions d'initiative faite d'un classement adéquat pour certaines infractions.

De la même manière, de nombreuses infractions, nouvellement créées, sont noyées et donc non identifiables, sauf

traitement particulier par le biais du STIC-FCE dans l'index 107 « autres délits ». Il en est ainsi de toutes les infractions qui ne peuvent correspondre à un des libellés des index.

L'état 4001 est une addition de faits (d'infractions) disparates ne répondant pas tous aux mêmes critères de recueil et d'enregistrement. Compte tenu de cette hétérogénéité, mais également de la différence liée aux unités de compte, il est incohérent d'additionner l'ensemble de ces faits entre eux en vue d'obtenir un chiffre unique. Par ailleurs, analyser les évolutions des crimes et délits enregistrés par les services de police et les unités de gendarmerie nécessite de connaître tant les limites de l'outil que de disposer des clés de lecture d'un dispositif qui se veut simple, voire simpliste, alors même que nous sommes face à un phénomène complexe : le crime.

Une statistique qui dépend du comportement de la victime

Par définition, un fait délictuel ou criminel qui n'est pas porté à la connaissance de la police ou de la gendarmerie ne peut figurer dans l'état 4001. La délinquance constatée n'est donc que le reflet de l'activité d'enregistrement des forces de l'ordre. Cette activité dépend en grande partie du comportement de la victime qui va décider ou non de porter plainte. Une meilleure révélation des faits aura pour conséquence une hausse de la statistique policière sans que nécessairement les actes augmentent. Le rapprochement police/population, l'amélioration de l'accueil, les campagnes de sensibilisation aux violences conjugales, une meilleure formation des fonctionnaires pourront contribuer à une hausse de certaines infractions enregistrées par la police ou la gendarmerie, car les victimes auront été encouragées à déposer plainte et donc à rapporter des faits qui ne l'étaient pas auparavant. Certains index de l'état 4001 peuvent ainsi afficher une hausse suite au développement d'une politique publique plus dynamique (politique de lutte contre les violences conjugales), à une meilleure prise en charge des victimes de certaines infractions (violences sexuelles), voire à une amélioration de l'efficacité policière (l'amélioration de l'élucidation sur les escroqueries sur Internet peut conduire à la révélation de dizaines d'infractions qui n'avaient pas fait l'objet de plainte de la part des victimes). Un changement dans les règles de remboursement des préjudices peut aussi avoir un impact sur le nombre de plaintes enregistrées : il peut arriver que l'obligation de présenter un récépissé de plainte à son assureur lors de la déclaration de sinistre soit abandonnée au profit d'un simple document de déclaration. Un tel changement peut influencer fortement le volume des faits constatés sans lien avec la fréquence de commission de l'infraction.

Une statistique liée à la première qualification pénale

Il appartient à l'agent qui va prendre la plainte de la victime, ou qui va rédiger sa procédure suite à la constatation d'une infraction d'initiative, de qualifier les faits. L'état 4001 reflète donc le niveau de la délinquance constatée à travers le prisme policier. Ainsi, lors d'une plainte pour tentative de vol d'un véhicule (exemple : barillet de la serrure fracturé), l'agent pourra qualifier les faits de dégradation de véhicule privé (index 68 de l'état 4001) ou de tentative de vol d'automobile (index 35 de l'état 4001). Si les dégradations sont légères, il pourra même considérer que cela relève d'une contravention et ce fait ne sera donc pas enregistré dans l'état 4001.

Un enregistrement statistique variable dans le temps

L'enregistrement des plaintes dans l'état 4001 ne s'effectue pas nécessairement en temps réel. Il peut y avoir un décalage entre la date de commission de l'infraction, celle du dépôt de plainte au commissariat de police ou à la brigade de gendarmerie et le recensement de la plainte, en tant que fait constaté, dans la nomenclature de l'état 4001. L'analyse de l'évolution du fait criminel ne peut donc être réellement opportune que sur une durée de plusieurs mois. Les faits constatés un mois donné ne sont donc pas nécessairement ceux commis ce même mois. Ils correspondent à la date de l'enregistrement de la plainte et non à la date de la commission des faits.

Par ailleurs, dans le cadre des statistiques mensuelles sur les crimes et délits enregistrés, il peut arriver que certains faits commis un mois donné ne soient enregistrés que le mois d'après. Il peut en être notamment ainsi en cas de présence en fin de mois d'un week-end, voire d'un week-end prolongé. L'ONDRP a expliqué les conséquences possibles d'une telle situation sur l'exhaustivité de la collecte². Si les faits constatés en fin de mois ne peuvent pas être enregistrés en début de mois suivant avant la clôture, au sens statistique du terme, des chiffres du mois précédent, ils ne peuvent pas être pris en compte dans le total du mois où ils ont été constatés. Ils le sont alors dans le suivant. Tout jour de saisie manquant a deux conséquences : il entraîne une sous-estimation du nombre de faits constatés pour le mois auquel il appartient et une surestimation pour le mois suivant. Ces deux phénomènes conduisent à des ruptures de séries lorsqu'on compare

...

(2) « Les chiffres mensuels de la criminalité et de la délinquance enregistrés dans l'état 4001 », *Rapport annuel*, mars 2005, INHESJ/ONDRP.

(3) Le choix de l'ONDRP de présenter des indicateurs sur 12 mois glissants permet de limiter les effets d'un mois atypique.

les statistiques dans le temps, notamment si l'année précédente ou l'année suivante, la collecte n'a pas connu de problème d'exhaustivité³.

Une statistique portant sur le lieu d'enregistrement de la plainte

L'état 4001 utilise comme référence géographique le lieu d'enregistrement de la plainte et non le lieu de commission de l'infraction. Aujourd'hui, les plaintes peuvent être déposées dans n'importe quel commissariat ou brigade de gendarmerie selon le principe du guichet unique. Une personne agressée à Paris, mais habitant Beauvais, peut déposer sa plainte au commissariat de son lieu de domicile. Par conséquent, de nombreux commissariats de banlieue ou de brigades de gendarmerie intègrent dans leurs statistiques locales des faits commis hors de leur territoire. Analyser les chiffres de la criminalité nécessite donc de pouvoir différencier les infractions commises sur un territoire de celles perpétrées en dehors et qui devraient alors être réintégrées dans les statistiques de la structure compétente territorialement. Ceci serait d'autant plus juste que si le fait constaté est exclu de la statistique du commissariat du lieu de commission de l'infraction, le fait élucidé (correspondant à cette même infraction) est, lui, intégré dans cette statistique. Actuellement, l'état 4001 ne permet pas de faire cette distinction.

Une statistique dépendante des pratiques d'enregistrement

La statistique des crimes et délits est la conséquence logique de la manière dont sont enregistrés les faits par les agents chargés de prendre les plaintes ou de rédiger une procédure suite à la constatation d'une infraction d'initiative. Cette pratique d'enregistrement qui, en théorie, est uniforme sur l'ensemble du territoire national et doit répondre aux critères du guide méthodologique de l'état 4001, peut parfois varier en fonction de certaines orientations de politique pénale ou directives hiérarchiques. Ainsi, il peut arriver qu'une partie de certains faits qui étaient précédemment enregistrés comme plaintes ne le soient plus suite à des changements de pratique. En 2009, par exemple, il est apparu, dans certains départements, que les faits au cours desquels un compte bancaire est débité sans que le client ait été dépossédé physiquement de sa carte bancaire n'aient plus fait l'objet d'une plainte, mais d'une simple attestation

pour la banque, considérant qu'aux termes du code monétaire et financier la victime n'était pas le particulier mais la banque. Dans ce cas, l'absence de plainte se traduit par une absence de comptabilisation dans les faits constatés sans pouvoir pour autant en évaluer l'étendue et, *a fortiori*, l'impact sur l'enregistrement des faits constatés d'« escroqueries et abus de confiance » et des « falsifications et usages de carte de crédit ». Elle peut en tout cas être à l'origine d'une rupture statistique rendant très difficilement exploitables les données de l'ensemble de l'indicateur « escroqueries et infractions économiques et financières ». Cela montre qu'une statistique administrative doit toujours être considérée en premier lieu comme le reflet de l'activité d'enregistrement proprement dite. Une note administrative changeant les règles de saisie peut à elle seule bouleverser des séries statistiques très anciennes.

Une statistique dépendante de l'activité des services

Pour certaines infractions, celles relevées d'initiative, dans le cadre de l'activité proactive des services (infractions à la police des étrangers ou à la législation sur les stupéfiants, recels, port d'arme prohibé, etc.), la statistique n'est qu'un élément d'appréciation du niveau d'activité ou de connaissance des priorités données aux unités. Elle ne reflète que très partiellement la réalité de ce type de délinquance. Ainsi, dans une circonscription de police, si les statistiques sur l'usage de produits stupéfiants diminuent fortement, cela peut tout aussi bien signifier que cette infraction est effectivement en régression ou que les services de police effectuent moins de contrôles et d'interpellations en lien avec cette infraction.

Une statistique qui ne peut être appréhendée comme un tout

L'état 4001 regroupe des infractions pour lesquelles une victime est venue déposer une plainte et d'autres pour lesquelles il n'y a pas de victime mais seulement un mis en cause, car ce sont des infractions relevées à l'initiative des services de police ou des unités de gendarmerie. Ces deux types d'infractions se distinguent donc par leur mode de constatation. Dans un cas, ce sont les plaintes, et donc le comportement des victimes, qui vont influencer sur l'évolution des crimes et délits constatés alors que, dans l'autre cas, c'est l'attention que vont porter les services à certaines infractions dans le cadre de leur activité proactive dont va dépendre cette même évolution. C'est pourquoi les 104 index ne peuvent être additionnés et qu'il est indispensable de distinguer les faits relevant de

l'initiative des services et ceux qui sont conditionnés par une prise de plainte.

Une statistique liée à la création de nouvelles infractions

Lorsque le législateur adopte des textes créant de nouvelles infractions (comme le délit de racolage passif par la loi du 18 mars 2003 ou le fait de participer à une bande violente suite à la proposition de loi du 5 mai 2009) ou délictualisant des faits qui étaient auparavant des contraventions (avec l'ajout de circonstances aggravantes), cela entraîne des ruptures de l'appareil statistique. Ainsi, le chiffre global des crimes et délits enregistrés peut afficher une hausse sans que nécessairement cela corresponde à une augmentation des passages à l'acte, mais à une modification, et à un élargissement, de périmètre de la législation. Lors de l'analyse des évolutions, il est donc préférable de mentionner ces ruptures dues à l'apparition de nouveaux délits ou à la modification de qualifications pénales.

Une statistique dépendante de l'évolution de la société et des mœurs

La manière dont la société, et au premier rang de laquelle les victimes ou les agents chargés de prendre les plaintes, vont appréhender tel ou tel phénomène peut avoir des conséquences sur l'outil statistique et son interprétation. Dans le cas des viols, par exemple, si le nombre de viols augmente, il est indispensable de s'interroger sur la nature de cette hausse : est-ce parce que les victimes sont effectivement plus nombreuses ou est-ce parce que, notamment grâce à l'amélioration de l'accueil des victimes, ces dernières déposent plainte plus facilement ? Dans le cas des violences conjugales, une hausse des faits est-elle nécessairement la résultante d'une augmentation des passages à l'acte ou la conséquence d'une sensibilité plus élevée de la société à cette question, ce qui conduit, d'une part, les victimes à plus se faire connaître, mais, d'autre part, les autorités à tenter de mieux identifier les victimes ? L'augmentation éventuelle des agressions à caractère homophobe est-elle due à une aggravation de la violence en direction des homosexuels ou, à l'inverse, au fait que notre société est plus tolérante et que l'homosexualité est mieux acceptée, et qu'il est donc plus facile aujourd'hui de déposer plainte en indiquant que l'agression est due à son orientation sexuelle ?

L'agent qui recevra la plainte peut aussi être plus ou moins sensible à telle ou telle situation. Ainsi, si une personne d'origine étrangère ou de confession juive vient

déposer plainte pour une agression compte tenu de la plus grande sensibilité de l'opinion et du pouvoir politique aux faits à caractère raciste ou antisémite, il se peut que l'agent demande à la victime si cette agression n'a pas été accompagnée d'injures ou d'insultes à caractère raciste. Il provoque ainsi de lui-même la prise en compte de la circonstance aggravante et, au final, la qualification du fait. Cela n'aurait peut-être pas été le cas il y a quelques années lorsque ces faits étaient moins sujets à l'attention des autorités ou à l'indignation de l'opinion.

La nécessaire approche multi-sources

Pour dépasser les limites de chaque type de source statistique sur la délinquance prise séparément, on peut, lorsqu'on dispose d'au moins deux sources distinctes, comparer leurs résultats afin de proposer ce qu'on nomme une « approche multi-sources ».

Cette approche est notamment nécessaire lorsqu'on cherche à déterminer l'évolution dans le temps de la fréquence des principales atteintes qui touchent les personnes : vols, violences et autres. Si on s'en tenait uniquement aux statistiques des plaintes enregistrées par la police et la gendarmerie, on ne pourrait pas savoir si une variation de leur nombre est due à une variation des atteintes commises ou à celle de la propension des victimes à porter plainte, ou bien même à une combinaison des deux.

Avec un comportement de plainte stable, toute évolution des faits commis se retrouve dans les statistiques de constatation. Inversement, avec un nombre de faits commis invariant, tout changement du comportement des victimes vis-à-vis de la plainte se répercutera sur les chiffres des faits constatés. Dans le cas général, ces deux facteurs interviennent simultanément sans qu'on puisse distinguer leur rôle respectif.

Les enquêtes de victimation permettent précisément de savoir pour les atteintes qui y sont abordées si les victimes ont ou non porté plainte, ce qui permet d'estimer le taux de plainte. Cependant, avant de pouvoir exploiter ce taux, il faut vérifier la concordance des sources pour ce qui est du phénomène auquel elle se rapporte.

Il n'existe pas de correspondance stricte entre les faits constatés par la police et les atteintes faisant l'objet de questions dans les enquêtes de victimation. Chaque source définit les atteintes selon une nomenclature qui lui est propre. Le danger de l'approche multi-sources

est alors de se perdre dans les subtilités de chaque mode de comptage. Pour l'éviter, on doit accepter l'idée qu'il n'existe pas de chiffre réel dont chaque source fournirait une approximation.

Le phénomène sous-jacent, cambriolages de la résidence principale, vol personnel sans violence ou avec violences ou violences physiques au sein du ménage, apparaît au travers de chaque source selon un filtre, un prisme spécifique (voir chapitre correspondant), de telle sorte qu'on ne peut pas savoir *a priori* s'il sera possible d'opérer un rapprochement entre deux comptes.

Plus on disposera d'informations détaillées sur la nature des faits constatés enregistrés par la police et la gendarmerie et sur les atteintes subies par les personnes interrogées lors d'une enquête de victimation, plus on augmentera les chances de trouver des convergences entre les sources.

Des enquêtes sur les conditions de vie des ménages à l'enquête « Cadre de vie et sécurité »

Aux États-Unis, les limites des statistiques administratives sur la délinquance ont été fortement soulignées dans les années 1960 et l'expression « *the dark figure of crime* » (souvent traduit en français par l'expression « *chiffre noir de la délinquance* ») apparaît alors [Biderman, Reiss Jr, 1967]. C'est dans ce contexte qu'une commission d'enquête, installée en 1965 par Lyndon Johnson et présidée par le ministre de la Justice, Nicholas Katzenbach, a mené les premières enquêtes par sondage sur la victimation. Ces travaux ont abouti à la mise en place au sein du département de la Justice américain d'un dispositif d'enquête annuelle de victimation appelé NCVS (*national crime and victimization survey*) à partir de 1973. Un tel dispositif bouleverse la présentation des statistiques de la délinquance, car, parallèlement aux évolutions des faits constatés, on a accès à une estimation de l'évolution du nombre de faits subis, qu'ils aient ou non été suivis d'une plainte. On dispose alors de trois types de données, le nombre de faits constatés, le nombre de faits subis et le taux de plainte dont on peut étudier et confronter les variations sur plusieurs années afin d'établir les évolutions de la délinquance dans le cadre d'une approche multi-sources.

En France, la première enquête nationale visant à mesurer la criminalité a été réalisée en 1976, par l'Office central de sondage et de statistique (OCSS), « à titre

gracieux », pour le Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance, présidé par Alain Peyrefitte. En raison de sérieuses insuffisances techniques dans la conception du questionnaire, son objectif affiché (mesurer le « chiffre noir de la délinquance ») ne put être atteint. En conséquence, les enquêtes de victimation ne figurent pas dans les recommandations du « Rapport Peyrefitte ».

Puis, en 1986, l'Institut français d'opinion publique (IFOP) a réalisé une nouvelle enquête au profit du Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP). Cette première expérience est restée lettre morte. Le coût des enquêtes, lié notamment au besoin de disposer d'un échantillon de personnes interrogées suffisamment important, les préventions des autorités et des administrations pour un dispositif de mesure qui était alors soupçonné de remettre en cause la statistique administrative et l'absence d'intérêt, en France, pour les études visant à mieux connaître les phénomènes criminels, ont conduit à leur mise en sommeil.

Puis, en 1996, jusqu'en 2004, l'INSEE a lancé ses premières enquêtes permanentes sur les conditions de vie des ménages, dites « enquêtes PCV ». L'INSEE y avait intégré des questions de victimation sur les cambriolages, les vols liés à la voiture, les vols simples et les agressions⁴. Ces questions ont été renouvelées jusqu'en 2004.

En 1999, l'Institut des hautes études de sécurité intérieure (IHESI)⁵ a financé le développement d'une nouvelle partie victimation insérée dans l'enquête PCV. Cette enquête a tellement bouleversé le questionnaire que la comparaison des victimations individuelles avec les autres enquêtes PCV s'est avérée quasiment impossible. Les résultats de cette enquête INSEE/IHESI avaient alors fait l'objet d'une large exploitation médiatique et donné lieu à quelques vives polémiques.

Suite aux directives européennes en matière statistique, et dans le cadre de la coordination et la convergence des statistiques publiques des différents pays membres de l'Union, en 2004, l'INSEE se prépara à mettre un terme aux enquêtes PCV et mit en place un nouveau dispositif sur les indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale

(enquête ERCV ou SILC). Les indicateurs de victimation n'ayant pas encore fait l'objet de directive et donc d'harmonisation européenne, il ne fut donc pas prévu de les intégrer dans ce nouveau dispositif.

Toutefois, la fin programmée des enquêtes PCV coïncida avec la création de l'Observatoire national de la délinquance, fin 2003, pour lequel la réalisation d'une enquête nationale de victimation fut l'un de ses objectifs prioritairement assignés. C'est pourquoi l'INSEE et l'OND se sont alors associés pour développer une enquête nationale de victimation autonome. Ainsi, après deux enquêtes transitoires, en 2005 et 2006, ce n'est qu'en 2007 que la première enquête INSEE-OND s'est affranchie du cadre des enquêtes PCV. Elle constitua ainsi une première en matière d'enquête régulière strictement consacrée à la victimation.

L'enquête « Cadre de vie et Sécurité »

La collecte de l'enquête « Cadre de vie et sécurité » a lieu tous les ans au 1^{er} trimestre. Il s'agit donc d'une enquête dont l'objet principal est la mesure des atteintes aux biens et aux personnes subies par population. Les enquêtes de victimation permettent de demander aux personnes d'un échantillon de la population quelles sont les atteintes dont elles ont pu avoir été victimes au cours d'une période récente (deux ans ici). Il s'agit d'une enquête « en face-à-face », ce qui signifie qu'un enquêteur de l'INSEE se rend au domicile des personnes interrogées afin de leur soumettre le questionnaire à l'aide d'un ordinateur portable (collecte assistée par informatique ou CAPI).

Après analyse des réponses, on obtient non seulement une estimation du nombre d'atteintes subies, mais aussi le profil démographique et social des victimes et en particulier des personnes ayant subi plusieurs atteintes de même nature ou de nature différente. On parle alors de multi-victimation. L'enquête s'intéresse aussi aux opinions des enquêtés sur leur sécurité.

...

(4) Le terme « agression » est appliqué pour désigner à la fois les agressions verbales (insultes ou menaces) et les violences physiques. Toutes sont hors ménages.

(5) L'IHESI, qui était jusqu'au 31 août 2004 rattaché au cabinet du ministre de l'Intérieur, a changé de nom et de statut. Le 1^{er} septembre 2004, l'IHESI s'est transformé en un établissement public administratif, sous tutelle du ministère de l'Intérieur, appelé Institut national des hautes études de sécurité (INHES). Puis, le 1^{er} janvier 2010, l'INHES est devenu Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), placé sous tutelle du Premier ministre. L'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales est un département de l'INHESJ.

Les enquêtes de victimation ne concernent que certains types de faits, ceux dont un particulier peut être victime. On les classe dans deux catégories : atteintes aux biens et atteintes à la personne. Les atteintes aux biens présentes dans les enquêtes de victimation sont le vol de voiture, de deux-roues à moteur ou de vélo, le vol à la roulotte (vol d'un objet dans la voiture), le vol d'accessoires sur véhicule, le cambriolage (vol avec effraction) de la résidence principale ou de la résidence secondaire, les autres vols sans effraction dans le domicile, les vols

personnels avec ou sans violence et les destructions, dégradations ou actes de vandalisme. Les atteintes à la personne sont les injures, les menaces et les violences physiques, dont les violences à caractère sexuel.

Chaque année ce sont ainsi plus de 17 000 ménages et 17 000 personnes de 14 ans et plus (13 000 individus de 18 à 75 ans pour les violences sexuelles et les violences physiques intra-ménages) qui sont donc interrogées.

Christophe SOULLEZ