
Composition

Rapporteurs

Marie-Louise Simoni, inspectrice générale de l'administration, rapporteure générale

Blandine Froment, magistrate, inspectrice des services judiciaires, rapporteure

Philippe Zamora, administrateur de l'INSEE, rapporteur

Comité technique

Alain Berthe, contrôleur général à la direction générale de la police nationale

Hugues Lagrange, sociologue, chercheur au CNRS

Michel Marcus, magistrat, délégué du forum européen pour la sécurité urbaine

François Molens, magistrat, directeur adjoint des affaires criminelles et des grâces

Jean-Pierre Moulinié, colonel, chargé de mission auprès du directeur général de la gendarmerie

Marc Robert, procureur général près la cour d'appel de Riom

Alain Saglio, inspecteur général de l'INSEE, sous-directeur de la statistique, des études et de la documentation au ministère de la Justice

Claude Thélot, conseiller maître à la Cour des comptes

Ont également participé aux groupes de travail

François-Yves Boscher, contrôleur général, sous-directeur des missions, direction centrale de la sécurité publique

Luc Fons, magistrat, chef du bureau de l'informatisation des juridictions à la direction des services judiciaires

Dominique Luciani, magistrat, chef du bureau des études à la direction des affaires criminelles et des grâces

Rudolph Hidalgo, commissaire principal, chef de la division de la logistique opérationnelle

Christophe Perez-Vacquet, commissaire principal, chef de la division des études et de la prospective

Michel Allier-Gayrard, commandant fonctionnel de police, division des études et de la prospective

La liste des personnes auditionnées et entendues figure en annexe.

Sommaire

Introduction	7
Première partie	
L'état de la question et le contexte	9
La mesure de la délinquance et le débat public	11
L'absence de relation entre les statistiques des faits et les statistiques du traitement judiciaire	15
La création d'un Observatoire	17
Deuxième partie	
L'appréciation de la délinquance à travers les données actuellement disponibles	19
Le primat de fait des statistiques de la gendarmerie et de la police	22
Les données des services de police et de gendarmerie que la statistique 4001 ne comptabilise pas avec précision ou ne traite pas	24
La comptabilisation partielle des faits constatés par les autres institutions	29
L'absence de croisement des données pour l'évaluation des délinquances	32
Troisième partie	
La mesure de la réponse judiciaire : des dispositifs statistiques émiettés au ministère de la Justice	39
Une diversité de statistiques pénales	41
Des défauts structurels	44
Un objectif récent : un meilleur suivi des politiques pénales	47
Un outil informatique qui ne peut répondre en l'état aux ambitions statistiques	48
Quatrième partie	
Les recommandations de la mission	51
La création d'un Observatoire national de la délinquance	54

L'évolution des systèmes d'information et des instruments d'analyse en relation avec l'Observatoire	63
Conclusion	75
Annexes	77
Annexe 1 Lettres de mission	79
Annexe 2 Liste des personnes auditionnées et rencontrées	83
Annexe 3 Maquette de l'état 4001	87
Annexe 4 Nomenclature des motifs de classement sans suite / Table des natures d'affaires (NATAFF)	91
Table des matières	103

Introduction

Par lettre de mission du 23 juillet 2001, le Premier ministre a confié à MM. Robert Pandraud et Christophe Caresche, députés, dans le cadre de l'article L.O 144 du code électoral, la conduite d'une mission portant sur l'étude des statistiques de la délinquance et la création d'un Observatoire national de la délinquance.

Cette lettre, jointe en annexe 1, établit deux constats :

- les citoyens attendent des informations présentant avec la plus grande objectivité et de manière régulière la mesure de la délinquance et des réponses qui lui sont apportées ;
- les outils statistiques utilisés actuellement apparaissent insuffisants au regard des objectifs de mesure de l'insécurité, de la connaissance des résultats obtenus par les services d'enquête, ainsi que des suites judiciaires qui leur sont données.

Elle rappelle les décisions prises à l'issue de la réunion des ministres du 12 avril 2001, où le Gouvernement a estimé nécessaire de disposer de nouveaux instruments statistiques aptes à rendre compte de l'évolution réelle de la délinquance, de l'activité des services d'enquête comme des suites données par l'institution judiciaire, et permettant de passer d'une logique de constat des infractions à une logique de mesure de l'insécurité et des résultats obtenus.

Pour mener à bien ces objectifs, le gouvernement demande à la mission de proposer les modalités de mise en place d'un Observatoire de la délinquance. Cet organe devrait pouvoir diffuser de façon périodique et régulière des informations sur la délinquance et sur les réponses qui lui sont apportées par les politiques concourant à la sécurité publique et assurer cette fonction en liaison avec les services statistiques des ministères intéressés.

Dans le cadre de ses travaux, la mission était assistée par des rapporteurs et par un groupe technique composé de magistrats, de représentants des ministères, du responsable du forum européen pour la sécurité urbaine et d'un sociologue, désignés par les ministres intéressés. Elle s'est appuyée sur les travaux récents concernant l'amélioration des statistiques menés par les ministères de la Justice et de l'Intérieur et leur mise en relation. Elle a auditionné des responsables et des chercheurs et effectué des

visites de terrain qui lui ont permis de prendre la connaissance la plus exhaustive possible de l'approche théorique et technique des statistiques de la délinquance dans notre pays.

Au terme de cette étude, le présent rapport analyse l'état des instruments de mesure utilisés pour chiffrer la délinquance et les réponses qui lui sont données, ainsi que la pertinence des systèmes mis en place. Très vite, la mission a constaté l'absence de coordination et l'éparpillement des différentes sources d'information, ainsi que le cloisonnement des systèmes d'information d'un ministère à l'autre et l'absence de croisement des différents instruments de mesure. Cette situation ne permet qu'une vision partielle de la délinquance et focalise l'attention sur certains phénomènes, alors que d'autres font rarement l'objet d'une analyse de fond. C'est pourquoi, au-delà de l'amélioration des outils existants, les recommandations de la mission portent, notamment, sur l'enrichissement des sources, leur croisement et la mise en relation des systèmes d'information pour parvenir à une approche plus fiable des phénomènes de délinquance.

Elle estime que seul un organisme associant les administrations, les chercheurs et les intervenants du domaine est à même de produire le travail de fond nécessaire à l'établissement de statistiques plus fiables et à l'analyse des différents champs de la délinquance par des études pluridisciplinaires et des instruments de mesure déjà en vigueur dans d'autres pays, mais encore trop peu utilisés en France, telles les enquêtes auprès des victimes ou des auteurs d'infractions. Pour être lui-même crédible, cet organisme devra bénéficier d'une large initiative et être doté d'un statut lui permettant de disposer de moyens propres.

Première partie

L'état de la question et le contexte

La mesure de la délinquance et le débat public

La mesure de la délinquance en France fait à l'heure actuelle l'objet de vives polémiques. Utilisés dans le débat sur l'insécurité et les politiques publiques concourant à la lutte contre la délinquance, les chiffres produits annuellement par le ministère de l'Intérieur sont, soit critiqués pour leur manque de fiabilité, soit repris par les acteurs politiques et les médias selon des optiques qui permettent toutes les interprétations. De leur côté, magistrats et policiers estiment ne pas disposer d'instruments de mesure et de pilotage satisfaisants pour leur action. Enfin, les chercheurs font régulièrement état des difficultés qu'ils rencontrent pour conduire des travaux sur les phénomènes de délinquance à partir des seules données disponibles, et ils passent fréquemment de l'examen de ces données en vue de leur exploitation à leur critique.

Cette situation est illustrée par les auteurs de l'ouvrage *Les comptes du crime*¹, qui font observer dès la préface : « Délinquance et insécurité occupent le débat public ; elles suscitent de plus en plus de déclarations, d'essais et aussi de recherches. Mais le relief de ces préoccupations contraste cruellement avec l'état des sources d'information. Les statistiques, notamment, auxquelles on fait sans cesse appel, sont dispersées, d'accès malaisé, difficiles à comprendre. Du coup, les chiffres volent, mais leur signification reste souvent douteuse. »

Cette observation peut être complétée par celle de D. Monjardet, également chercheur², qui écrit dans une note interne transmise à la mission parlementaire : « La publication annuelle de chiffres incertains et contestables engendre de façon systématique d'infinites polémiques sur la validité et la véracité de ces chiffres, entretient un soupçon permanent de manipulation et place l'action gouvernementale à la remorque d'un événement médiatique incontrôlable et sous la dépendance de phénomènes erratiques (modification des procédures, mobilisation ou démobilisation

(1) *Les comptes du crime. Les délinquances en France et leur mesure*, Philippe Robert, Bruno Aubusson de Cavarlay, Marie-Lys Pottier, Pierre Tournier, Éd. L'Harmattan, 1994.

(2) Et président du conseil scientifique de l'IHESI.

policière conjoncturelles, innovations technologiques, etc.). L'objectif général visant à faire des questions de sécurité ou d'insécurité l'objet d'un débat raisonnable est du même coup utopique, puisque les données élémentaires du débat sont polluées. »

Au-delà, l'évaluation des objectifs auxquels tendent les politiques publiques, comme la mise en place de la police de proximité, pour en prendre l'exemple, est compromise dans la mesure où « la crédibilité de la réforme est suspendue à des indicateurs inadéquats, aux variations aléatoires ».

La sécurité est au cœur des préoccupations des citoyens dans leur vie quotidienne. L'accès à l'information et la transparence sont dus à chacun. Lorsque les termes du débat ne reposent pas sur des données solidement établies et recoupées et que les sources d'information proviennent d'un seul producteur, la tentation est grande d'extrapoler les chiffres ou de leur faire dire ce qu'ils ne contiennent pas. À la mi-septembre 2001, un hebdomadaire national pouvait ainsi titrer à la une : « Insécurité/ délinquance, le dossier vérité. Au premier semestre 2001, la hausse de la délinquance était de 9,58 % par rapport au premier semestre 2000 : un chiffre inquiétant, révélateur des inégalités et de l'injustice sociale qui sévissent en France [Enquête]. »

D'autres commentaires s'essaient à accréditer l'idée que les chiffres sont repris et manipulés pour modifier l'image qu'ils pourraient donner, minimiser l'évolution de la délinquance ou l'orienter pour servir des visées électorales.

De la présentation des chiffres aux conclusions générales et polémiques, dans un contexte où des faits de délinquance violents viennent effectivement défrayer la chronique, le pas est aisément franchi. Or, il n'y a pas de lien entre ce que disent à première vue les chiffres et les conclusions avancées : si la délinquance augmente globalement et notamment la délinquance de voie publique, un examen un peu attentif fait apparaître que la tendance est inverse, par exemple, pour les homicides qui diminuent.

La confusion née de ces polémiques est également entretenue par l'exploitation de notions qui ne reposent pas sur des schémas logiques ou qui ne sont pas quantifiables au sens scientifique. Il en est ainsi du soupçon conduisant à invoquer « le chiffre noir de la délinquance » qui serait constitué par l'écart existant entre les faits relevés par les services répressifs et la criminalité réelle. Il est évident que tous les faits ne sont pas déclarés aux autorités répressives ; mais la mesure de la délinquance peut se faire aussi par des instruments qui permettent d'aller au-delà des statistiques administratives.

Cette criminalité inconnue dite « chiffre noir » pourrait être approchée par les enquêtes de victimisation qui, par l'interrogation directe des victimes, permettent d'évaluer la délinquance de façon plus exhaustive que l'enregistrement des faits portés à la connaissance des autorités. Mais cette approche doit être considérée avec précaution et n'est pas infaillible, en particulier en raison de sa subjectivité. On ne peut donc l'opposer à l'enregistrement des faits constatés comme étant une mesure plus précise ou plus sincère. Les enquêtes de victimisation, notamment, ne sont pas utilisables

pour les infractions sans victimes directes ou sans victimes individuelles, comme la fraude fiscale, le séjour irrégulier des étrangers, ou le trafic de stupéfiants. D'autres types d'enquêtes que l'enregistrement des délits par les services peuvent, certes, aider à compléter la connaissance de la délinquance, mais il n'est pas possible, dans la réalité, de parvenir à une quantification totalement exhaustive. Le débat posé en ces termes ne paraît donc pas très réaliste et il faut savoir renoncer à des expressions telles que *délinquance réelle* ou *chiffre noir* pour s'attacher à rechercher des instruments de chiffrage et d'analyse complémentaires dont le croisement ait une réelle valeur scientifique. Il est donc préférable de privilégier une pluralité de méthodes pour approcher au mieux la réalité de la délinquance, l'expérience du terrain rapportée par les chercheurs comme par les services prouvant qu'il n'existe pas une mesure unique fiable et constante de la délinquance, mais des séries de mesures qu'il convient de recouper et de confronter.

Les constats effectués par la mission parlementaire lors de ses travaux permettent de caractériser la situation de la façon suivante :

1 – la mesure officielle de la délinquance est donnée actuellement par le ministère de l'Intérieur, à partir d'une statistique publiée annuellement, et constituée par les remontées des services de police et de gendarmerie, dans le cadre de l'outil d'analyse dit « état 4001 » ; les modalités techniques selon lesquelles cette statistique est centralisée à la direction centrale de la police judiciaire écarte la possibilité d'une manipulation des chiffres à ce niveau ; en revanche, les données collectées à la base par plusieurs milliers d'agents¹ en poste dans les brigades de gendarmerie et les commissariats peuvent être sujettes au risque d'erreur² ; par ailleurs, la statistique étant également une mesure de l'activité, il n'est pas certain qu'elle soit tout à fait exacte ou sincère à la base, ou aux niveaux intermédiaires, en raison des stratégies des services, des pratiques de classement, de l'utilisation de la main courante ;

2 – globalement, cet instrument a au moins deux mérites : d'une part, il est ancien puisqu'il peut présenter des séries remontant à 1972, date de sa création, ce qui permet d'observer ou de reconstituer des évolutions sur la durée, d'autre part, il a fait l'objet de travaux d'amélioration périodiques et d'une validation interministérielle justifiant son maintien ; mais cet outil ne saurait prétendre à lui seul refléter tous les phénomènes de délinquance au niveau national ; c'est d'abord, en effet, un outil de mesure des délinquances constatées par les services de la police et de la gendarmerie, et il n'intègre donc pas toute une série d'infractions relevées notamment par d'autres services de l'État ; c'est, ensuite, un outil qui n'est pas confronté à d'autres sources pour l'élaboration de la statistique ; il ne faut donc pas faire dire à l'état 4001 ce qu'il ne peut dire ni surestimer ses capacités d'analyse en raison des principes qui ont servi à son élaboration ;

(1) Environ 900 agents sont dédiés uniquement à cette tâche pour les services de police. Pour la gendarmerie, il n'y a pas d'agents spécialisés ; chaque gendarme établissant une procédure est susceptible d'alimenter la statistique.

(2) À titre d'exemple, le nouveau dispositif d'enregistrement statistique mis en place fin 1999 dans la gendarmerie a entraîné des variations à la hausse l'année suivante, liées notamment à un effet report et à une insuffisante connaissance du nouveau système par ses utilisateurs. Ces dysfonctionnements ont cessé en 2001.

3 – cette statistique ne fait pas l'objet d'un croisement avec d'autres instruments de mesure ou des méthodologies utilisés pour la mesure de la délinquance dans d'autres pays ; elle n'est donc pas recoupée par d'autres informations que celles de la source principale ;

4 – un nombre très important d'administrations, de services publics et d'organisations publiques ou privées tiennent leurs propres statistiques des délinquances auxquelles elles sont confrontées, soit parce que ces instances détiennent au titre de leurs compétences un pouvoir de constatation des infractions, soit parce qu'elles s'efforcent d'assurer la sécurité de leur domaine et sont en relation avec les services de l'État chargés de cette mission ; les sources susceptibles d'alimenter la statistique de la délinquance sont donc disparates et d'un intérêt inégal ; surtout, elles ne sont pas répertoriées de façon exhaustive, ni mises en perspective ou coordonnées, par exemple, sur un même domaine ;

5 – un véritable travail statistique, au sens technique du terme, reste à faire pour déterminer des indicateurs et des agrégats significatifs, ainsi que pour harmoniser tant soit peu les différents modes de recueil ou de traitement de ces données, et bien distinguer les informations sur la délinquance au sens strict de celles concourant à apprécier d'autres paramètres. À l'heure actuelle, la délinquance se mesure encore trop à travers des chiffres bruts qui ne permettent pas une analyse fine de phénomènes complexes.

Devant la difficulté des sujets à traiter, la mission s'est efforcée de travailler sur la base de concepts clairs et précis. C'est pourquoi elle a privilégié la définition juridique de la délinquance au sens où ce terme renvoie à des infractions (contraventions, crimes et délits), c'est-à-dire des comportements, des actions, voire des modes de vie, que le code pénal entend réprimer¹. Elle s'est intéressée dans ses recherches à toute la diversité des instruments utilisés actuellement pour évaluer la délinquance. Elle a considéré que l'important n'était pas de rechercher la globalisation des faits de délinquance qui sont de nature très différente, mais de disposer d'indicateurs significatifs portant sur des catégories homogènes d'infractions et permettant de mesurer dans la durée le poids relatif de celles-ci.

Ces principes devaient permettre de conduire l'analyse relative à la mesure de la délinquance et à sa nécessaire évolution. La lettre de mission du Premier ministre demandait que soient étudiées également deux autres questions de fond qui sont abordées ci-après.

(1) Cf. *Les comptes du crime*, Philippe Robert et alii.

L'absence de relation entre les statistiques des faits et les statistiques du traitement judiciaire

Outre l'interrogation sur la fiabilité de la mesure de la délinquance, l'absence de rapport entre les statistiques des faits constatés par les services répressifs et les statistiques judiciaires pose également problème.

Le principal grief à cet égard est qu'il n'existe pas, concrètement, à l'heure actuelle de possibilité de mettre en relation les statistiques produites par la police et celles de la justice. Les raisons de cette difficulté sont connues : systèmes élaborés isolément et sans aucune préoccupation de coordination, statistiques de faits pour la police et de procédures pour la justice, volonté de ces partenaires de conserver leurs données pour leur usage propre... On y reviendra plus en détail dans les chapitres suivants.

De fait, il est choquant que les pouvoirs publics, les élus et les citoyens ne puissent avoir des informations permettant de recouper en termes statistiques les réponses judiciaires des tribunaux et les faits constatés par les services de répression. L'incapacité des instruments de mesure à restituer le déroulement du processus judiciaire dans son ensemble et à suivre, ce faisant, le devenir des plaintes entretient des malentendus qui sont germes de conflits et d'incompréhension entre l'administration et les juridictions¹. Les interlocuteurs rencontrés se sont fait l'écho de cette situation auprès de la mission. Les responsables de la gendarmerie et de la police, comme ceux de la justice, ont exprimé leur lassitude devant cette situation et manifesté une volonté forte d'en finir en soulignant le besoin d'une coordination permanente pour mener à bien leurs missions.

Par ailleurs, des besoins nouveaux apparaissent avec les politiques publiques récentes. Ainsi, la mise en place des contrats locaux de sécurité a fait émerger la nécessité d'une liaison entre les autorités locales et les parquets qui passe aussi par le partage des données statistiques et le suivi précis des délinquances sur le terrain. Force a été de constater qu'aucun outil n'était disponible à cette fin. Les acteurs les plus entrepreneurs ont élaboré des instruments de mesure et de suivi entièrement locaux dans des conditions souvent artisanales.

Quand on s'efforce d'approcher les causes de cette évolution, comme l'ont fait certains chercheurs², on constate que les raisons qui ont poussé les deux chaînes d'information à évoluer séparément tiennent beaucoup à des facteurs historiques déjà anciens.

(1) Cette situation de tension est également soulignée dans le rapport au Premier ministre de M. Julien Dray, député de l'Essonne, sur les dispositions de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

(2) Et notamment B. Aubusson de Cavarlay dans l'ouvrage cité ci-dessous.

À l'origine, en effet, la statistique de la délinquance était élaborée par le système judiciaire. Loin d'être une demande contemporaine, les outils de mesure sont apparus avec *Le compte général de l'administration de la justice criminelle* publié pour la première fois en 1825. Vers la fin du XIX^e siècle apparaissent des statistiques d'arrestations établies par la préfecture de police de la Seine. Parallèlement, la statistique judiciaire décroît dans ses objectifs d'étude de la criminalité et se concentre, après la Seconde Guerre, sur des données globales de l'activité des parquets et des juridictions de jugement à travers les outils de collecte dénommés « cadres du parquet », destinés à établir une statistique d'activité interne. À partir de son étatisation, la police commence à établir une statistique générale des faits constatés par infraction, qui a également une vocation interne. Mais le fait que cette statistique paraisse couvrir le champ de la délinquance des crimes et des délits, et la réforme méthodologique importante qu'elle subit à partir de 1972, font qu'elle passe peu à peu du statut d'outil interne de mesure de l'activité à celle de référence publique en matière d'évaluation de la criminalité. Le fait d'intégrer les chiffres de la gendarmerie et ceux de la sécurité publique dans une publication annuelle renforce cette fonction de source privilégiée d'évaluation de la délinquance, sans qu'il y ait raccordement avec une statistique judiciaire qui ne concerne toujours que l'activité des tribunaux.

Par-delà des raisons historiques, une autre raison fondamentale explique la non-cohérence des statistiques de la police et de la justice : l'administration policière et l'autorité judiciaire répondent à des fonctionnalités différentes et sont régies par des exigences procédurales qui ne sont pas identiques, ce qui ne facilite pas l'adoption d'un même langage statistique.

De ce fait, aucun rapprochement n'est possible entre les données et cette divergence a été accentuée par des choix en matière de traitements informatiques effectués à des moments différents dans des optiques tout à fait internes, comme on le verra aussi en détail plus loin. Cette situation conduit B. Aubusson de Cavarlay et M.-S. Huré à conclure dans leur étude de 1995 sur les filières pénales¹ que « pendant vingt ans, la présentation des statistiques de la police a occulté le caractère processuel des phénomènes qu'elles mesurent... ».

La conséquence du hiatus entre les systèmes statistiques est, en effet, qu'il n'est pas possible d'établir, en l'état actuel des choses, une traçabilité entre les statistiques des services répressifs et leur résultat judiciaire, donc de suivre le processus conduisant de la constatation de l'infraction à la décision du juge. Cette tâche a été quelquefois tentée avec des réussites diverses au niveau local dans le cadre partenarial des contrats locaux de sécurité. L'absence d'outils élaborés dans ce but a conduit les partenaires, faute de temps et de moyens, à tenir des états manuels pour mettre en relation les infractions constatées et leur traduction judiciaire.

(1) *Arrestations, classements, déférements, jugements. Suivi d'une cohorte d'affaires pénales de la police à la justice*, Bruno Aubusson de Cavarlay, Marie-Sylvie Huré, CESDIP, 1995.

Sur ces aspects, les travaux de la mission ont consisté à reprendre l'exercice de mise en relation des statistiques, tenté par un groupe de travail interministériel au cours de l'année 2001. Elle l'a fait à travers des visites de terrain dans les juridictions et les services de police et de gendarmerie et a réuni de nouveau, dans le cadre de ce volet, les responsables et les techniciens des ministères compétents.

La création d'un Observatoire

L'idée d'une structure dédiée à l'étude et au recensement de l'ensemble de la délinquance n'est pas tout à fait neuve¹. Dans la période récente, le projet d'un Observatoire revient à l'occasion des travaux relatifs à l'adaptation de la répartition territoriale des effectifs de la police et de la gendarmerie en 1998-1999, qui montrent la nécessité de disposer de données reflétant l'ensemble des évolutions de la délinquance et de la criminalité. À la demande du Conseil de sécurité intérieure qui mandate le ministre de l'Intérieur pour que l'Institut des hautes études de sécurité intérieure (IHESI) réalise une étude en ce sens, un rapport sur la faisabilité d'un Observatoire est remis en octobre 1998 par le directeur de l'IHESI². En mars 1999, la création d'un Observatoire est abandonnée, au bénéfice de l'amélioration de la préparation et de l'harmonisation des statistiques de la gendarmerie et de la police, l'état 4001.

Mais l'idée se développe et les créations d'observatoires se multiplient. D'une part, des observatoires de la délinquance sont mis en place par les collectivités locales qui souhaitent disposer d'instances leur fournissant des instruments d'analyse dans le cadre des nouvelles politiques publiques de la sécurité qui voient l'association des élus locaux, des responsables de la justice et de la police, ainsi que des partenaires publics et privés concernés par les questions de délinquance. La nécessité de disposer de données chiffrées et de les partager se fait jour avec la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité. C'est dans ce cadre que des collectivités locales lancent des enquêtes statistiques propres au périmètre du contrat et se dotent ensuite d'une instance de recueil et d'analyse statistique pour bénéficier d'un dispositif permanent.

D'autre part, la notion d'observatoire est reprise par les instances européennes soucieuses de disposer d'un cadre de réflexion commun et d'échanges d'expériences pour la prévention et la lutte contre la criminalité dans les grandes villes d'Europe. Ce besoin conduit en septembre 2001 l'assemblée du Conseil de l'Europe à émettre une recommandation pour la création d'un Observatoire européen³.

(1) Comité d'étude sur la violence, la criminalité et la délinquance, 1977.

(2) Philippe Melchior, inspecteur général de l'administration.

(3) Recommandation n° 1531 du 24 septembre 2001. Sécurité et prévention de la criminalité dans les villes : création d'un Observatoire européen.

Le recours à ce type d'organisme est donc en train de se généraliser et traduit à la fois une nécessité et un choix qui est de mettre en commun des données, de les confronter, et de faire appel à des expériences et à des outils pluridisciplinaires pour parvenir à traiter des phénomènes, dont la complexité peut être éclairée par l'analyse statistique à travers une dynamique qui va bien au-delà de la simple production de chiffres.

Deuxième partie

L'appréciation de la délinquance à travers les données actuellement disponibles

Il n'existe pas à l'heure actuelle en France une vision d'ensemble de la criminalité et de la délinquance produite à partir de données qui puissent être croisées et étudiées dans une optique scientifique, analytique et comparative. Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas d'outils ou de statistiques disponibles. La réalité est que les données relatives à la délinquance sont éparses et non homogènes, produites par des acteurs différents qui ne cherchent pas à se rapprocher et qu'aucun système d'information digne d'une telle tâche n'a été construit.

Le primat des ministères de l'Intérieur et de la Défense en matière de constatation des crimes et délits fait que l'on assimile le plus souvent les états synthétiques produits par le ministère de l'Intérieur à partir des produits statistiques de la police et de la gendarmerie au tableau global de la délinquance.

Or, ces statistiques ne concernent que l'action de ces deux ministères et ne reprennent pas l'intégralité des statistiques produites par les autres administrations à propos des faits qu'elles sanctionnent, ni les statistiques des délits traités directement par les services judiciaires sans être portés à la connaissance des services d'enquête de la police et de la gendarmerie.

Il s'agit donc d'une vision partielle de la délinquance, ne prenant en compte ni la totalité des données des autres administrations dotées d'un pouvoir de constatation, ni même les délits qui peuvent faire l'objet de poursuites devant les tribunaux. Enfin, comme on l'a déjà dit, les statistiques présentées annuellement dans le rapport du ministère de l'Intérieur ne sont pas mises en relation avec celles produites annuellement par le ministère de la Justice dans le cadre des procédures pénales.

De plus, ces statistiques, en raison de leur importance et parce qu'elles sont les seules disponibles publiées par le ministère de l'Intérieur, sont fréquemment confondues avec un instrument susceptible de donner une idée de l'insécurité, notion plus large que celle de délinquance, ou du sentiment d'insécurité.

Or, il existe pour mesurer ces facteurs des outils qui ne sont pas ou peu utilisés en France à l'heure actuelle et il n'a pas été envisagé d'en bâtir de permanents au niveau national pour les croiser avec les statistiques officielles. On veut donc faire dire à la statistique officielle autre chose que ce qu'elle peut honnêtement livrer. De là, ce hiatus entre les chiffres et

le discours public, la fragilité de la communication gouvernementale sur ces questions et l'impatience des citoyens et des victimes qui ne peuvent avoir accès à une information globale et réputée contradictoire, permettant de mieux approcher la réalité des phénomènes.

Le primat de fait des statistiques de la gendarmerie et de la police

Les aspects généraux de l'état 4001

Depuis 1972, les statistiques de la délinquance proviennent principalement de l'exploitation faite par le ministère de l'Intérieur des données chiffrées produites par les services de police et les unités de gendarmerie, collectées sous la forme d'un état dit « 4001 ».

Élaboré mensuellement sur un support informatique, l'état 4001 est la traduction statistique des procédures diligentées par les services de police et de gendarmerie. Sont ainsi comptabilisés « tous les faits présumés crimes ou délits qui sont portés pour la première fois à la connaissance des services de police et de gendarmerie et consignés dans une procédure transmise à l'autorité judiciaire ».

La statistique générale dite « état 4001 » est établie à partir des statistiques de quelque 7000 services de base de la police et de la gendarmerie, collectées par trois systèmes différents :

- pour la police nationale (sécurité publique, police judiciaire, police aux frontières, renseignements généraux et surveillance du territoire) : la collecte s'effectue grâce à une application interne au ministère de l'Intérieur, le STIC-FCE¹, qui permet d'enregistrer dans des grilles de saisie des données issues des procédures traitées par les officiers de police judiciaire et d'obtenir pour chaque service un fichier de compteurs statistiques ;
- pour la préfecture de police de Paris, le même travail est effectué à l'origine par un système spécifique appelé OMEGA² ;
- pour la gendarmerie nationale, les fichiers statistiques créés sur les bases départementales des statistiques de la délinquance (BDSD) de la gendarmerie rassemblent des données saisies dans les messages d'information statistiques (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.

Après vérification à des niveaux intermédiaires dans les structures de la police et de la gendarmerie, les données sont centralisées et

(1) Système de traitement de l'information criminelle. Faits constatés-élucidés.

(2) Les différences de cet outil élaboré par la préfecture de police par rapport au système du ministère résident dans le choix de l'environnement informatique. Mais le format des données livrées à la DCPJ est compatible avec l'informatique de la statistique nationale et aucune difficulté n'est signalée.

traitées par le service central d'étude de la délinquance (SCED) placé à la direction centrale de la police judiciaire. Cette direction exécute ainsi la mission qui lui a été confiée par l'article D. 8 du code de procédure pénale, en 1958, pour la « centralisation, la classification et la diffusion » des renseignements statistiques relatifs à la délinquance et à la criminalité recueillis par les services de police et les unités de gendarmerie.

Les caractéristiques de cet outil statistique

Cet outil a le mérite de la durée et permet éventuellement de travailler sur des séries longues. Néanmoins, il n'est pas utilisé dans cette optique, à l'exception de certains travaux faits à la demande des autorités de l'État ou d'autres autorités, l'objectif poursuivi par le ministère de l'Intérieur étant essentiellement de fournir des statistiques :

- nationales mensuelles aux autorités du ministère de l'Intérieur ;
- nationales annuelles publiques grâce à la diffusion d'un rapport *via* la Documentation française.

De plus, depuis 1995, des « dossiers départementaux » sont adressés tous les mois aux préfets et aux procureurs de la République. En outre, une communication semestrielle sur les statistiques du premier semestre est disponible sur le site intranet du ministère de l'Intérieur.

Sont comptabilisées les données suivantes :

- faits constatés ;
- faits élucidés ;
- gardes à vue ;
- personnes mises en cause.

Les mis en cause sont détaillés selon huit catégories (laissés libres, écroués, de nationalité française, de nationalité étrangère, majeurs de sexe masculin, mineurs de sexe masculin, majeures de sexe féminin, mineures de sexe féminin).

Chaque fait est caractérisé selon une nomenclature répartie en 107 index correspondant à des crimes ou délits. Pour l'index, la dénomination des faits n'est pas celle du code pénal, mais apparaît souvent proche du langage courant utilisé par les policiers qui mêle des notions s'appliquant aussi bien à l'acte qu'à son mode opératoire (*ex.* : vol à main armée avec arme blanche)¹.

La comptabilisation fait appel à différentes unités de compte suivant les crimes et les délits constatés. Ce n'est pas systématiquement l'infraction elle-même qui fournit l'unité de compte (22 items pour celle-ci), mais cela peut être aussi la victime (18 items), le plaignant (10 items), la

(1) La gendarmerie saisit, elle, les faits selon une nomenclature qui correspond à la nature des infractions telle qu'elle est définie par le code pénal (table NATINF). Ces dénominations initiales sont retraitées lors de l'établissement de la statistique finale pour entrer dans la nomenclature de l'état 4001.

procédure (43 items), l'objet sur lequel a porté l'infraction (véhicule : 5 items, chèque : 1 item).

Pour la présentation, les 107 index de la nomenclature sont ventilés en quatre postes regroupant les infractions suivantes :

- les vols ;
- les infractions économiques et financières ;
- les crimes et délits contre les personnes ;
- les autres infractions (dont les stupéfiants).

À cette présentation, s'ajoutent trois agrégats qui sont :

- la délinquance dite de voie publique ;
- la criminalité organisée et la délinquance spécialisée ;
- les infractions révélées par l'action des services.

Les données des services de police et de gendarmerie que la statistique 4001 ne comptabilise pas avec précision ou ne traite pas

Tel qu'il existe actuellement, l'état 4001 est la seule référence pérenne des statistiques françaises de la délinquance et de la criminalité. Or, cet outil, s'il a le mérite de l'ancienneté et peut s'appuyer sur une reconnaissance interministérielle, a également vieilli dans son approche de la réalité statistique. Sa nomenclature a évolué pour s'adapter aux changements du code pénal et à l'apparition de nouvelles formes de délinquance, mais il n'a pas changé fondamentalement dans sa méthodologie.

Un examen objectif conduit à dire que cet instrument ne peut pas permettre de connaître l'ensemble de la délinquance et d'en interpréter les phénomènes sur une base statistique. Partant, le rôle qu'on lui fait jouer est largement surestimé. En effet, l'état 4001, s'il reprend les données des faits constatés par les services de police et de gendarmerie, apparaît surtout comme un outil conçu par le ministère de l'Intérieur pour ses besoins d'analyse interne et selon une approche de la sécurité qui lui est propre.

Un examen attentif fait apparaître des lacunes et des défauts de conception indéniables.

Le risque d'imprécision des données comptabilisées

L'état 4001 est une statistique qui n'échappe pas au risque d'imprécision. Ce risque est naturel s'agissant d'une statistique en partie déclarative, fondée sur des plaintes qui font intervenir la subjectivité individuelle.

Elle est par ailleurs fluctuante car ses évolutions dépendent des moyens mis en œuvre, comme en témoigne, dans certains secteurs, l'augmentation du volume des plaintes à la suite de la mise en place de la police de proximité.

Indépendamment de ces facteurs externes, la statistique peut comporter des imprécisions dues à sa construction. Trois points, parmi d'autres, permettent d'approcher cet écueil.

Elle comptabilise sans distinction sous les mêmes rubriques les tentatives et les actes commis ; elle ne comptabilise donc pas réellement des faits selon leur nature, car il faudrait établir la distinction pour chaque infraction entre la tentative et la commission. Cette absence de distinction peut avoir un effet mécanique sur le gonflement apparent des chiffres¹.

Cette façon de procéder concerne l'ensemble des postes du 4001, à l'exception de celui des homicides. En effet, depuis 1988, la statistique de l'état 4001 distingue les faits commis des tentatives pour les seuls homicides volontaires et les coups mortels. À l'époque, une comparaison entre les données de l'enregistrement policier et celles de l'Institut national de la santé et des recherches médicales (INSERM) avait fait apparaître que les statistiques de l'Intérieur étaient quatre fois supérieures à celles de l'INSERM en la matière, du fait que la statistique 4001 ne distinguait pas les tentatives des commissions². Cette distinction n'est toujours pas effectuée pour les autres rubriques. Or, elle revêt une importance essentielle pour l'évaluation de la délinquance et les suites judiciaires qui peuvent être fondamentalement différentes selon la nature de l'acte.

Elle ne fait pas de distinction entre l'auteur et le complice, ce qui peut fausser la vision de la délinquance.

Autre écueil pour la précision des données, la statistique ne permet pas de recouper une série de faits commis dans un secteur géographique et l'arrestation des auteurs dans un autre ; il s'ensuit un risque de comptabilisation multiple pour les faits.

En principe, un même fait n'est compté qu'une seule fois. Mais il peut arriver, dans la réalité, qu'un délit ou un crime soit traité concurremment ou successivement par plusieurs services de police ou de gendarmerie qui s'ignorent. Il peut en être ainsi lorsqu'une victime dépose plainte au commissariat de son quartier ou de son lieu de travail pour un délit qui s'est produit dans un tout autre secteur³. Ultérieurement, les auteurs des faits peuvent être arrêtés par des services localisés ailleurs et qui n'auront pas les moyens de faire le rapprochement avec le dépôt de plainte initial. La conséquence est que le ou les mêmes faits risquent d'avoir été comptabilisés

(1) Ph. Robert cite l'exemple de procès-verbaux pour cambriolage alors qu'on ne relevait que des éraflures, ce qui pouvait laisser supposer soit une tentative de vol, soit du vandalisme ou même encore un accident...

(2) Exemple cité dans *Les comptes du crime*, Philippe Robert *et alii*.

(3) L'entrée en vigueur des dispositions récentes de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, qui permettent à toute victime de déposer plainte dans le service de son choix, accentue ce facteur.

plusieurs fois et que ce double compte ne sera pas corrigé dans la statistique nationale. Le fait que les applications informatiques du STIC-FCE ne sont pas en réseau localement est également une explication de cette situation, les recouplements étant difficiles à effectuer.

Ces difficultés de comptage, que la méthode utilisée actuellement n'a pu résoudre, font que la statistique peut être majorée. En tout état de cause, sa lecture globale ne traduit pas avec toute la fidélité voulue la réalité des faits enregistrés et traités par les services répressifs, puisque les écarts tels ceux qu'on a décrits ne peuvent être réduits.

L'absence de comptage des autres données policières enregistrées par le ministère de l'Intérieur

La statistique peut donc apparaître mécaniquement gonflée sur certains points, mais elle est, par ailleurs, minorée en raison de l'absence de toutes les données disponibles au ministère de l'Intérieur et non comptabilisées. Il s'agit principalement :

- des délits relatifs à la sécurité routière, comptabilisés par un autre service du ministère de l'Intérieur (direction des libertés publiques et des affaires juridiques) ;
- des contraventions, notamment celles de la cinquième classe.

L'état 4001 ne prend pas en compte non plus d'autres données, telles que l'intégralité des infractions au séjour des étrangers et des faits portés en main courante constituant des infractions.

Les infractions en matière de circulation routière sont exclues. Or, la police et la gendarmerie dressent des procédures en la matière et elles approvisionnent la justice pénale principalement avec des affaires liées à la circulation routière. 20 % du volume des enquêtes judiciaires sont ainsi exclus de la statistique de la délinquance, dont les atteintes par imprudence à la vie humaine survenues dans les accidents de la circulation. Selon la direction générale de la police nationale, le nombre de délits enregistrés annuellement au titre de la sécurité routière serait d'environ 300 000.

Les contraventions pour lesquelles la police et la gendarmerie dressent des procès-verbaux, y compris celles de la cinquième classe, les plus graves, ne sont pas non plus comptabilisées. Or, même parmi les contraventions des quatre premières classes figurent les actes de violence légère, des dégradations, des atteintes aux biens...

Pourtant, les services de la sécurité publique enregistrent les délits routiers et les contraventions, hors les amendes forfaitaires, dans les grilles du STIC-FCE, conformément à la circulaire du 29 novembre 1963 qui impose l'enregistrement de tous les procès-verbaux sur un registre spécifique, dit n° 4 pour les délits et crimes et n° 3 pour les contraventions. Mais ces rubriques ne font pas l'objet d'une extraction statistique au titre de l'état 4001. Cette situation est préjudiciable à la connaissance de la délinquance et à celle de l'activité des services. Au total, ce sont environ

vingt-deux millions d'actes délictueux¹ qui échappent ainsi à la comptabilisation statistique.

Sont également exclus des faits connus de la police qui ne figurent pas dans la statistique parce qu'ils sont portés en main courante. Cet enregistrement intervient soit parce que ces faits ne sont pas des infractions et ne sont donc pas destinés à être transmis à la justice, soit parce que la police, face à des infractions, effectue ce qu'il est convenu d'appeler « le classement policier »². Ce procédé peut être utilisé à la demande des victimes qui souhaitent que l'infraction soit mentionnée sans pour autant faire l'objet d'une suite judiciaire. Mais il peut relever également d'une pratique policière qui consiste à minorer la statistique, ce qui constitue un manquement déontologique grave, car l'infraction rapportée par la victime qui souhaite déposer plainte devrait être traitée comme telle et transmise au parquet dans les conditions habituelles. Selon une étude non publiée de l'IHÉSI, 10 % à 12 % des faits enregistrés en main courante seraient susceptibles d'être qualifiés pénalement³. Cette pratique devrait, du reste, faire l'objet d'une enquête par les inspections du ministère de l'Intérieur afin de cerner sa portée en ce qui concerne l'activité policière. Elle n'existe pas dans la gendarmerie où la transmission au procureur est systématique dans ce cas.

L'état 4001 ne reprend donc pas l'ensemble des faits connus des services de gendarmerie et de police.

Les risques d'écart dus aux statistiques tenues sur d'autres systèmes du ministère de l'Intérieur

Par ailleurs, il peut exister des divergences avec les statistiques d'autres services opérationnels. En effet, l'état 4001 est principalement élaboré à partir des saisies des commissariats et des brigades. Mais d'autres services tiennent leurs statistiques propres.

Ainsi, les huit offices du ministère de l'Intérieur relevant de la direction de la police judiciaire, et un office relevant de la direction centrale de la police aux frontières⁴, tiennent des statistiques propres à leur

(1) Note de la direction générale de la police nationale (DGPN).

(2) Certains auteurs donnent le nom de « chiffre gris » à cette absence de prise en compte : des infractions connues de la police et qui ne sont pas traitées comme des procédures au sens du code pénal, souvent des délit, notamment des vols sur la voie publique.

(3) Cette pratique n'existe pas dans la gendarmerie où l'ensemble des faits est transmis au parquet.

(4) Office central pour la répression du banditisme (OCRB), office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS), office central pour la répression de la traite des êtres humains (OCRTEH), office central de lutte contre le trafic des biens culturels (OCBC), office central pour la répression du trafic des armes, explosifs et matières sensibles (OCRTAEMS), office central pour la répression de la grande délinquance économique et financière (OCRFM), office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) et office central de répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST).

domaine. En théorie, les faits qui donnent lieu à ces comptabilisations sont portés dans l'état 4001 par les services de police et de gendarmerie à l'origine de la constatation. Mais des divergences peuvent se produire, car les services spécialisés élaborent des statistiques internes qui couvrent de manière détaillée leur domaine d'intervention et qui sont saisies selon des modalités spécifiques. Ainsi, pour prendre un exemple, l'office central de répression du trafic illicite de stupéfiants (OCRTIS) recueille des statistiques provenant des douanes sur les saisies de drogue opérées. Il reçoit aussi directement :

- des informations transmises par la gendarmerie ;
- des données de la préfecture de police ;
- des données saisies sur le FNAILS, fichier propre aux stupéfiants, transmis par les services régionaux de police judiciaire ;
- des avis d'infraction provenant de la direction centrale de la sécurité publique qui sont ensuite ressaisis par les opérateurs de l'OCRTIS.

Une fois par mois, l'office reçoit une extraction du STIC-FCE et il doit en enrichir les données à partir de tout ce qu'il a collecté¹.

Si cette façon de procéder est tout à fait légitime, car elle a ses justifications techniques et opérationnelles, on peut craindre sur le plan statistique que les recouplements ne soient incomplets et qu'une part des infractions comptabilisées dans les données de l'office échappe à un moment ou à un autre à l'état 4001. Ce qui est certain, en tout cas, c'est que ce double système de comptes fait apparaître à l'examen des divergences dans les saisies, notamment pour la dénomination des faits, et cela a un impact inévitable sur la statistique. Ainsi, l'OCRTIS va qualifier des infractions selon une optique différente de la sécurité publique : là où un service de sécurité publique sur le terrain aura comptabilisé une infraction comme usage et trafic, il arrive que l'office, après analyse de l'affaire selon ses critères, ne comptabilise que l'usage. Dans ce cas, on a donc deux statistiques différentes au sein du ministère de l'Intérieur : la statistique 4001 qui a enregistré un fait comme usage et trafic et celle de l'office qui ne comptabilise qu'un usage.

(1) L'office publie annuellement un document intitulé *Usage et trafic des produits stupéfiants en France* qui est diffusé à environ 700 exemplaires à destinations des partenaires du domaine (magistrats, MILDT, Interpol, Europol, acteurs institutionnels, etc.).

La comptabilisation partielle des faits constatés par les autres institutions

Les infractions traitées par d'autres administrations dotées d'un pouvoir de constatation

L'état 4001 comptabilise partiellement ou ne prend pas en compte les infractions constatées par d'autres administrations. On peut citer à ce titre, notamment, les douanes, les services fiscaux, l'inspection du travail, la répression des fraudes...

On approche là un autre type de questions : l'état 4001 est par nature une statistique policière. À ce titre, il ne comptabilise les infractions relevées par d'autres administrations que dans la mesure où elles ont fait l'objet d'une procédure faisant intervenir des services de police ou de gendarmerie, soit parce que la constatation de l'infraction s'est faite en coopération avec ces services, soit parce que la justice, dans la suite de la procédure, a saisi pour enquête complémentaire un service de police ou de gendarmerie.

Ainsi, lorsque les infractions constatées par ces administrations font l'objet de transactions ou suivent une procédure judiciaire, après transmission aux tribunaux, sans qu'il y ait une saisine des services de police ou de gendarmerie, elles ne font pas l'objet d'une comptabilisation au titre du 4001.

Le cas des douanes est typique de cette situation : il n'existe pas de prise en compte dans les statistiques policières des infractions constatées par les douanes ayant fait l'objet d'une transaction douanière. En matière de stupéfiants, par exemple, ces infractions représenteraient 20 000 à 25 000 affaires par an, sur lesquelles le ministère de l'Intérieur ne dispose pas d'information quant aux personnes interpellées, aux quantités ou à la nature des produits saisis.

Ces observations s'appliquent bien entendu à d'autres infractions constatées par les douanes, notamment en matière de trafic de marchandises, dont la compétence est de nature douanière et ne fait pas l'objet d'une comptabilisation en dehors des services intéressés.

Cet état de fait ne peut être critiqué en soi dans la mesure où chaque service tient les données correspondant à l'exercice de ses compétences. Mais il illustre bien la réalité des choses qui fait que la statistique générale de la délinquance n'est, fondamentalement, tenue nulle part, chaque service doté d'un pouvoir de sanction établissant ses statistiques propres qui n'ont pas forcément vocation à être agrégées à celles du ministère de l'Intérieur, alors même qu'il peut s'agir d'un domaine de la délinquance où la compétence est partagée (ici en l'occurrence les stupéfiants).

À cet égard, on peut estimer à une cinquantaine¹ les administrations et services publics qui sont dotés d'une fonction de police et qui ont compétence pour relever des infractions dans leur domaine. La grande masse des infractions ainsi constatées ne fait pas systématiquement l'objet d'une procédure judiciaire, ni *a fortiori* d'une enquête de police ou de gendarmerie.

Tel est le cas de l'inspection du travail, de la répression des fraudes, concurrence et consommation, des services de l'équipement, de l'environnement, de l'inspection des installations classées, des services vétérinaires, du contrôle de la pharmacie, pour n'énumérer que ceux-là, habilités à constater des infractions par procès-verbal pour des faits qui ne font pas forcément l'objet d'une enquête de police ou de gendarmerie.

Au total, l'ouvrage de Philippe Robert *et alii*, *Les comptes du crime*, avance le chiffre de soixante-dix sortes d'agents de répression et de contrôle qui peuvent dans l'exercice de leurs fonctions constater des infractions et établir des procédures sans que les autres services en aient connaissance. Or, le poids des délinquances ainsi mises à jour n'est pas neutre quand il s'agit de la fraude fiscale, des installations classées, des infractions au droit du travail, à l'environnement, à la santé publique...

C'est donc tout un pan de l'évaluation de la délinquance intéressant les citoyens dans leur vie quotidienne, au même titre que les formes de délinquance habituellement comptabilisées par les services de gendarmerie et de police, qui échappe à la connaissance globale et qui n'entre pas dans l'évaluation de la délinquance présentée annuellement. Cette présentation reste donc axée sur les atteintes aux personnes et aux biens.

Les faits relevés par d'autres services publics et les instances organisées²

Si les services dotés d'un pouvoir de sanction tiennent la statistique des infractions qu'ils constatent, certaines administrations, des services publics, des gestionnaires publics ou privés sont amenés dans le cadre de leur mission ou de leur activité à enregistrer des faits dans des nomenclatures internes. On peut citer à ce titre le ministère de l'Éducation nationale qui a mis au point un système de remontées statistiques concernant la violence dans les établissements scolaires³, les entreprises de transports publics, telles la SNCF et la RATP, des entreprises de transports urbains⁴, les bailleurs sociaux, les hôpitaux, les espaces commerciaux...

(1) C. Baberger-Damame, *De la criminalité apparente : théorie et observations à partir de trois années de rapports journaliers des polices urbaines du Rhône*, Lyon, université Jean-Moulin, 1981.

(2) Les Anglo-Saxons utilisent le terme de *corporate victims* généralement traduit par « victimes organisées » pour viser les organisations et les entreprises publiques ou privées confrontées à la délinquance.

(3) Un observatoire de la violence à l'école, service relevant directement du ministre de l'Éducation nationale, a été créé en 2000.

(4) L'Union des transports publics établit un rapport annuel sur l'état de la sécurité dans les entreprises de transports urbains à partir d'un questionnaire adressé à une centaine d'entreprises de la profession représentant 95 % des effectifs.

Les nomenclatures utilisées généralement retiennent :

- des faits constitutifs d’infraction qui requièrent l’intervention d’une autorité de police et sont donc, logiquement, repris dans l’état 4001 ;
- des faits qui font l’objet d’un procès-verbal et qui se soldent généralement par le règlement d’une amende entre les mains de l’agent verbalisateur ;
- des faits qui ne sont pas à proprement parler des infractions, mais qui sont recensés par l’organisme pour lui permettre d’apprécier un « climat » de violence ou d’insécurité en décomptant les actes qui sont de nature à y contribuer et qui sont des incidents ou des déviances par rapport à une norme de vie en société¹ sans pour autant être répréhensibles au sens du code pénal ou nécessiter l’intervention d’une autorité de police.

En raison de leur nature, il n’est pas dans la vocation de l’état 4001 de comptabiliser les faits de cet ordre, mais ils constituent des informations très fécondes pour l’analyse des phénomènes de déviance et des facteurs d’insécurité dans certains secteurs de la société. À ce titre, l’enregistrement de ces faits peut apparaître comme complémentaire, notamment en termes d’alerte pour apprécier l’évolution de situations.

Chacune des approches présentées par ces acteurs est intéressante en soi, car elle est adaptée aux moyens et aux objectifs internes des organismes pour assurer la sécurité des usagers, des clients et des personnels. Il ne serait donc pas logique de rechercher une compatibilité entre les nomenclatures élaborées par ces organismes et l’état 4001. Ainsi, pour les transports, le recensement des faits est relié au nombre d’agents et de jours/agents en arrêt de travail ; pour les bailleurs sociaux, c’est l’impact de la délinquance en termes de coûts qui est privilégié... Il s’agit de dimensions que ne fournissent pas les statistiques retraçant la délinquance au sens strict au niveau national. Ces outils ont également, par leur approche, une très grande utilité pour l’action de terrain.

En ce sens, il n’est pas étonnant que les observatoires créés dans le cadre des contrats locaux de sécurité, comme l’observatoire local de Lyon où la mission s’est rendue, utilisent des outils et des nomenclatures qui font appel à la fois à la logique du 4001 et à celle de ces acteurs qui vise, elle, à faire le point autant sur la délinquance que sur l’évolution d’un climat général². Ainsi, l’observatoire de Lyon rassemble et cartographie pour une analyse mensuelle les informations issues des services de police, ainsi que toutes les informations locales produites par les bailleurs sociaux, les transports publics, les services de l’éducation, la police municipale, pour ne citer que ces partenaires.

Il reste que si quelques instances de cet ordre s’essaient à une synthèse au niveau local pour leurs besoins, aucun exercice de recouplement ou de recherche de complémentarité n’est fait au sein d’une statistique générale à partir des données des services répressifs et de ces éléments. Certes, une statistique nationale n’a pas vocation à retenir

(1) Faits que certains auteurs regroupent sous le terme « d’incivilités ».

(2) Sont ainsi répertoriés des incidents signalés tels que les nuisances sonores, les détritus, les graffitis, les groupes et bandes, l’occupation abusive de l’espace public, les comportements agressifs, l’errance, la présence de chiens, l’ivrognerie sur la voie publique...

l'ensemble de ces paramètres, mais leur exploitation serait fructueuse pour les comparer d'une ville à l'autre ou établir une analyse pour des secteurs ou des régions ayant des caractéristiques ou des problèmes similaires.

L'absence de croisement des données pour l'évaluation des délinquances

La statistique présentée annuellement par le ministère de l'Intérieur est donc loin d'être exhaustive pour présenter un tableau de la délinquance. En résumé, il manque :

- des données comptabilisées par le ministère de l'Intérieur lui-même, voire enregistrées dans le STIC-FCE, mais non reprises dans la statistique telle qu'elle est définie actuellement ;
- des données sur les infractions comptabilisées par d'autres administrations et non intégrées par défaut de coordination ou parce que leur constatation obéit à des procédures parallèles ;
- des données diverses qui demeurent dans les statistiques des organismes qui les constatent mais ne font pas l'objet d'une exploitation transversale.

Au-delà des imperfections internes à cette statistique, le recensement de ses lacunes permet de bien comprendre que l'état 4001 ne constitue pas une statistique générale de la délinquance : il n'a pas été conçu pour cela et il ne saurait donc encourir à lui seul tous les reproches. En réalité, aucun organisme ne détient l'ensemble des sources, ou au moins la majeure partie d'entre elles, et ces sources sont utilisées la plupart du temps pour des usages internes. On ne voit pas comment il en serait autrement tant qu'une instance ne centralise ou ne coordonne pas la pluralité des données.

Mais cette situation ne dispense pas d'une autre critique qui porte sur la méthodologie et l'exploitation : les données disponibles, notamment celles qui sont rendues publiques, ne font pas l'objet de croisement, d'interprétation ou d'études. Elles ne sont pas confrontées à d'autres sources, comme c'est le cas dans d'autres pays européens ou dans les pays anglo-saxons qui font appel à des comparaisons avec des enquêtes de victimisation ou des enquêtes sur le sentiment d'insécurité, voire des enquêtes dites autoreportées.

Un développement trop lent des enquêtes de victimisation

Une méthode complémentaire des statistiques officielles

Ce sont des enquêtes statistiques déclaratives menées sur un échantillon représentatif de la population générale d'âge supérieur à une

limite donnée qui visent à recenser et à décrire les principaux faits dont les personnes comprises dans l'échantillon ont été victimes au cours d'une période de référence.

Ces enquêtes permettent également de décrire les rapports entre les victimes et les services de police et de gendarmerie ou d'autres organisations concernées (assurances, par exemple), de mesurer les conséquences de la victimisation dans la vie quotidienne (précautions particulières, modification des habitudes, pratiques), de situer la place des victimes dans la société ou leur contexte de vie (situation familiale, professionnelle, environnement résidentiel).

Le champ de ces enquêtes est par nature restreint : les enquêtes de victimisation permettent des investigations sur la délinquance à l'encontre des particuliers. La criminalité à l'encontre des personnes morales ou la délinquance sans victime (recels, usages de stupéfiants) en sont exclues.

Pour l'appréciation de la délinquance, leur intérêt est double :

- elles constituent une approche complémentaire des statistiques administratives ;
- elles permettent d'analyser le phénomène de non-recours aux services chargés de traiter la délinquance et tout l'éventail des motivations qui poussent les victimes à ne pas déposer plainte.¹

Par l'interrogation directe d'un large panel de victimes, elles permettent de répertorier et d'analyser des faits qui n'ont jamais été portés à la connaissance des autorités publiques et elles ne sont pas dépendantes des nécessités des procédures administratives. Bien évidemment, elles n'échappent pas à certains biais, notamment à la subjectivité des personnes interrogées et à leur système de représentations qui peuvent contribuer à amplifier certains faits ou, au contraire, à les minimiser.

Pas plus que dans le cas des enquêtes administratives, il ne s'agit de parvenir à une quantification absolue de la délinquance à travers cette méthode dont il faut aussi apprécier les limites².

Des expériences françaises trop rares au niveau national et non utilisées par l'État

La méthodologie des enquêtes de victimisation a été développée aux États-Unis dans les années 1960. À l'heure actuelle, elle est utilisée systématiquement dans ce pays et au Royaume-Uni, où les publications officielles sur la délinquance combinent statistiques administratives et enquêtes de victimisation. Ces deux pays disposent comme la France d'un

(1) Telles des raisons pratiques, la faiblesse du préjudice subi, la crainte des représailles, ou l'absence de confiance dans l'efficacité des services répressifs...

(2) Le nombre de faits rapportés par les personnes dépend de la formulation des questions, de la durée de l'enquête, du mode de collecte et de la nature de l'institution qui effectue l'enquête (services officiels, chercheurs...), autant de paramètres qui peuvent induire des réponses sensiblement différentes.

système administratif de collecte des faits constatés. Mais les remontées administratives sont doublées d'un dispositif permanent d'enquêtes de victimisation. Il s'agit en Angleterre de la *British Crime Survey*, qui était jusqu'à l'an dernier biennale et conduite sur un échantillon de 20 000 individus, et qui vient d'être rendue annuelle et doublée pour son échantillon. Aux États-Unis, la *National Crime Survey* est annuelle et porte sur 150 000 individus. Ces deux enquêtes sont élaborées et organisées par les services statistiques des ministères compétents pour les activités de police : Home Office au Royaume-Uni et Department of Justice aux États-Unis. Comme les enquêtes portent sur un nombre suffisant d'individus, les services statistiques utilisent ces méthodes pour calculer les évolutions périodiques de la délinquance. Ces sources sont confrontées avec les statistiques administratives et les évolutions relatives sont comparées.

L'intérêt de ce dispositif d'enquête est sa permanence, ce qui permet d'accumuler l'expérience et de faire progresser les techniques d'exploitation et d'analyse. En outre, le questionnaire est stabilisé, de sorte qu'on peut obtenir des séries d'indicateurs comparables dans le temps. Il est plus difficile, pour ne pas dire impossible, d'atteindre ces objectifs lorsque les enquêtes de victimisation sont produites irrégulièrement par des acteurs différents.

En France, le développement des enquêtes de victimisation a été tardif, n'est pas généralisé et, surtout, n'est pas utilisé par les ministères, et notamment le ministère de l'Intérieur, pour rapprocher les statistiques des services de ces sources.

On peut dater les premières enquêtes de victimisation dignes de ce nom du milieu des années 1980, avec la réalisation d'un travail de cet ordre, en 1985, par le Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) et l'institut français d'opinion publique (IFOP) sur un échantillon de population assez large (11 500 personnes). Puis, en 1989, le CESDIP a réalisé avec la SOFRES deux enquêtes de victimisation locales.

Il faut attendre 1995 pour que soit introduit par l'INSEE, à la suite d'une orientation européenne, un module fixe sur la victimisation et le sentiment d'insécurité au sein de l'enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (EPCV) organisée chaque année au mois de janvier sur 6 000 individus.

Jusqu'à présent, deux expérimentations tendant à rapprocher ces enquêtes des données policières ont été tentées :

- sur les statistiques des années 1985-1995 par Ph. Robert *et alii*¹, qui ont comparé l'enquête de victimisation menée par le CESDIP en 1985 et celle conduite par l'INSEE en 1995 et mis en regard les évolutions constatées avec celles du STIC ; les observations font apparaître une bonne convergence sur les faits graves (agressions et viols, par exemple) et, sans recouper l'ampleur des chiffres du STIC sur les atteintes moins importantes à la

(1) « Mesurer le crime. Entre statistiques de police et enquêtes de victimisation (1985-1995) », *Revue française de sociologie*, 1999, pp. 255-294.

personne enregistrées entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 1990, en confirment néanmoins l'augmentation ;

– en janvier 1999, a été publiée une enquête plus large menée par l'IHESI en collaboration avec l'INSEE ; l'objectif de cette enquête expérimentale était plus ambitieux que celui des précédentes.

Ces mises en perspective méritent d'être soulignées, car elles ont permis de comprendre que l'approche chiffrée de la délinquance implique le croisement des sources et la complémentarité des données. En outre, la comparaison aide, sur un plan méthodologique, à cerner les limites des différents outils pour les améliorer et mieux les adapter à l'évolution des phénomènes.

Le recours aux enquêtes de victimisation au niveau local

Alors que les enquêtes de victimisation tardent à percer sur le plan national, leur utilisation progresse au niveau des collectivités locales.

Suivant l'exemple des expérimentations conduites pour de grandes entités urbaines italiennes ou espagnoles, plusieurs collectivités locales françaises ont organisé des enquêtes de victimisation. Dans cette optique, à la demande de la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV), le CESDIP a mis au point un questionnaire de victimisation standard pouvant être utilisé à l'échelle d'une municipalité. Pour tester ce questionnaire, la SOFRES a réalisé au début des années 1990, des enquêtes téléphoniques auprès d'échantillons par quotas représentatifs de la population de 15 à 70 ans dans deux villes¹.

Des enquêtes plus récentes ont été faites par le CESDIP à Amiens, en 1999, sur 1200 ménages, ainsi qu'en région Île-de-France en janvier 2001 sur 10 500 personnes, sous l'égide de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAURIF).

Ces dernières enquêtes ont montré la richesse des exploitations possibles. Elles ont bénéficié des apports des institutions locales impliquées dans la lutte contre la délinquance et réunies dans le cadre des contrats locaux de sécurité. Le questionnaire des enquêtes tenait compte des besoins des acteurs, des particularités du terrain, des instruments locaux de prévention².

L'intérêt des enquêtes de victimisation est qu'elles complètent les statistiques collectées au jour le jour par les services pour établir également une meilleure approche des comportements des victimes et des attentes de la population, que ce soit au niveau national ou local. Dans les deux cas, elles peuvent aider à améliorer les objectifs opérationnels des services

(1) Épinay et Toulouse.

(2) Ainsi, pour Amiens, l'enquête a explicitement tenu compte des préoccupations de la municipalité qui souhaitait mieux connaître les pratiques de recours aux sociétés d'assurances, à l'hôpital, aux autorités publiques, aux prestataires d'équipements et services de sécurité.

pour qu'ils répondent plus précisément au besoin de sécurité, au-delà de l'intervention répressive. Elles sont, par les réponses des personnes interrogées, un indicateur fiable de la confiance que les citoyens témoignent aux services chargés d'intervenir sur le terrain. Dans une perspective large, elles se révèlent très précieuses pour l'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques.

Les collectivités locales commencent à bien en percevoir l'utilité, alors que l'État a hésité à les généraliser en les considérant comme des outils de la recherche plutôt que comme des instruments d'analyse permanents. Il faut dépasser cette conception : l'exemple des ministères britannique et américain nous montre que l'utilisation systématique de ces méthodes a conduit à une approche moins contestée des chiffres de la délinquance présentés par l'administration et que le résultat des observations effectuées a permis de préciser et d'enrichir des objectifs opérationnels de lutte contre la délinquance.

L'étude du sentiment d'insécurité

Le débat sur la délinquance fait référence au sentiment d'insécurité. Or, les indicateurs de la délinquance tels qu'ils sont publiés actuellement à partir des faits constatés ne donnent pas d'information sur un facteur de cet ordre d'un point de vue scientifique. L'évaluation de l'insécurité et, plus particulièrement, du sentiment d'insécurité, ne donne lieu à aucune étude spécifique sur le plan national, alors que les débats sur la délinquance sont focalisés autour de ce thème.

Il est relativement simple de produire des indicateurs témoignant du risque objectif qu'un individu a d'être victime d'un acte de délinquance en fonction de caractéristiques sociodémographiques données, du lieu où il se trouve et du moment de la journée. Il est plus délicat, en revanche, de rendre compte de la facette subjective de ce risque. Il est frappant de constater que risque réel et risque ressenti ne varient pas toujours dans le même sens : par exemple, les personnes âgées subissent statistiquement moins de violence que les personnes plus jeunes mais connaissent un sentiment d'insécurité plus fort¹.

Les résultats recueillis par la recherche s'articulent autour de l'idée qu'il convient d'inscrire la construction du sentiment d'insécurité dans un ensemble de facteurs plus large que la délinquance objective subie personnellement ou même le niveau de délinquance du quartier. Ainsi, le sentiment de vulnérabilité physique est influencée par des faits objectifs : le fait d'être âgé ou d'être une femme, par exemple. Mais il se fonde

(1) On note que dans les enquêtes menées à l'étranger, comme en France, un consensus s'est dégagé pour distinguer deux dimensions du sentiment d'insécurité : la préoccupation pour le crime (*concern for crime*) et la peur personnelle (*fear of victimization*) qui divergent parfois totalement et s'écartent aussi de la dynamique du crime. Le British Crime Survey souligne, dans son édition de 2001, que la population continue à percevoir le crime comme un phénomène qui s'aggrave, alors qu'en Grande-Bretagne les chiffres indiquent une baisse des faits.

également dans un concept de vulnérabilité élargie au champ social : se sentir en insécurité tient également à la solitude, à l'absence de réseau de connaissances ou d'entraide. La dévalorisation de l'image d'un quartier, le manque réel ou supposé de commerces ou de services publics : tout cela peut amplifier les effets d'une délinquance subie et se manifester sous forme d'un sentiment d'insécurité parfois exacerbé.

Il apparaît crucial que les résultats de la recherche en sociologie et en urbanisme, entre autres, sur ces questions puissent être capitalisés et connus des pouvoirs publics. En premier lieu, parce qu'ils montrent que l'action contre la délinquance et le sentiment d'insécurité ne coïncident pas forcément et qu'à chacun des objectifs correspondent des instruments spécifiques. En élargissant et en multipliant les points de vue, on est mieux armé à la fois pour évaluer l'impact réel de la délinquance sur le sentiment d'insécurité et apprécier l'ampleur des moyens à mettre en œuvre pour le faire. Le danger est qu'en adoptant un point de vue restreint, on risque de faire reposer entièrement l'action sur le sentiment d'insécurité sur les activités de prévention et de répression de la délinquance, alors qu'il appartient à tous les acteurs de définir des actions concertées, qu'il s'agisse des magistrats, de la police, des urbanistes, des travailleurs sociaux, des municipalités¹.

A côté d'autres outils qualitatifs, l'étude sociologique du sentiment d'insécurité repose sur un instrument essentiel : l'enquête auprès des ménages. Ces enquêtes sont en mesure de collecter suffisamment d'éléments sociaux et environnementaux pour évaluer la perception d'un échantillon de population. Pour compléter les observations, il est possible de coupler les modules de mesure du sentiment d'insécurité à un volet « victimisation objective ». La méthode la plus complète consiste donc à intégrer, chaque fois que cela est possible, une analyse du sentiment d'insécurité dans les enquêtes de victimisation.

La recherche française ne dispose pas depuis longtemps de tels outils, même si elle bénéficie d'un historique assez long de mesure du sentiment d'insécurité, à travers les enquêtes d'opinion de l'association Agoramétrie. Malheureusement, ces enquêtes ne permettent pas de mettre ce phénomène en relation avec un éventail suffisamment large d'indicateurs sociaux. Les enquêtes sur les conditions de vie des ménages de l'INSEE, déjà mentionnées, constituent un bon outil d'étude. Disponibles chaque année depuis six années, elles intègrent dans leur questionnaire les indicateurs considérés à ce jour comme les plus prédictifs du phénomène. Par ailleurs, le principal défaut de ces enquêtes – la faible taille de l'échantillon – ne s'applique pas dans ce cas. Si la victimisation est un phénomène rare, en revanche, le sentiment d'insécurité est plus partagé et donc tout à fait observable avec les paramètres des enquêtes actuelles.

(1) C'est très précisément le sens de la dynamique qui s'organise progressivement au sein des contrats locaux de sécurité.

Les enquêtes autoreportées

Ce sont des enquêtes menées directement auprès d'anciens auteurs d'actes de délinquance. Les sujets relatent les infractions commises et les situent dans un calendrier rétrospectif. Ces enquêtes sont peu susceptibles d'être intégrées au processus de construction des statistiques générales sur la délinquance. En revanche, elles permettent d'évaluer directement les facteurs individuels et contextuels expliquant l'entrée dans des logiques de déviance. À ce titre, elles constituent, à côté des enquêtes de victimation et des statistiques administratives, et après médiation par l'analyse et l'interprétation de la recherche sociologique et criminologique, un instrument d'aide à la décision intéressant, encore qu'insuffisamment développé.

Ce type d'enquêtes, peu utilisées en France¹, est en revanche fréquent aux États-Unis. Les protocoles de collecte y font l'objet d'une vaste recherche. Il convient d'insister sur le principal problème méthodologique qu'on peut leur opposer : l'objet de ces enquêtes étant par nature extrêmement délicat, il est raisonnable que la fiabilité des réponses soit questionnée. Beaucoup d'études concluent à une fiabilité assez bonne. Toutefois, elles relèvent également que la fiabilité est extrêmement dépendante des conditions de collecte. Les organisateurs doivent notamment s'assurer que les sujets interrogés sont parfaitement convaincus de l'impossibilité d'utilisation individuelle des données recueillies.

(1) En France, Sébastien Roché a commencé depuis quelques années un programme de recherches fondé sur l'organisation et l'exploitation de données recueillies auprès de jeunes délinquants (université de Grenoble, CERAT)

Troisième partie

La mesure de la réponse judiciaire : des dispositifs statistiques émiétés au ministère de la Justice

La tradition statistique est ancienne au ministère de la Justice : la première publication du compte général de l'administration de la justice criminelle remonte à 1825. Par ailleurs, ce ministère dispose depuis 1973 d'un véritable service statistique dirigé par un statisticien. En 1985, un « Conseil de la statistique et des études » chargé de définir les grandes orientations du ministère en la matière est venu compléter ce dispositif.

Les statistiques pénales dont le ministère de la Justice s'est doté se caractérisent par une grande hétérogénéité rendant leur exploitation souvent difficile. Si elles se sont enrichies au fil des années pour couvrir l'ensemble du champ pénal, et si les objectifs qui leur sont assignés sont de plus en plus tournés vers une mesure de la réponse judiciaire à la délinquance, elles restent largement tributaires du retard informatique que connaît le ministère de la Justice. Par ailleurs, elles ne permettent pas de reconstituer l'intégralité de la procédure pénale.

Une diversité de statistiques pénales

La statistique mesure essentiellement les flux aux différentes étapes du processus pénal, de l'orientation des affaires dont est saisi le parquet jusqu'au jugement de celles-ci. Elle renseigne également sur l'ensemble des condamnations et sur la population carcérale.

Les étapes du processus pénal

Elles sont décrites au travers de deux dispositifs statistiques : les cadres du parquet et le casier judiciaire national.

Les cadres du parquet

Les statistiques sur l'activité pénale des juridictions appelées couramment « cadres du parquet », qui sont les plus anciennes séries statistiques dans la justice (elles existent depuis 1825) sont produites annuellement par l'ensemble des juridictions. Elles récapitulent pour une année

le nombre d'affaires pénales dont a été saisi le parquet par la voie des procès-verbaux de police et de gendarmerie ou d'autres administrations, des plaintes et des dénonciations¹ et les orientations données aux affaires (classement sans suite, procédures alternatives et poursuites). Elles relèvent également une partie de l'activité des tribunaux correctionnels, des cours d'assises et des chambres pénales des cours d'appel.

Le casier judiciaire central

Centralisée et exploitée en sous-produit informatique depuis 1984 à Nantes, au service du casier judiciaire national qui regroupe l'ensemble des condamnations prononcées pour crime, délit ou contravention de 5^e classe, cette statistique décrit les infractions sanctionnées, les procédures de jugement, la nature et le quantum des peines prononcées (contraventionnelles, délictuelles ou criminelles), ainsi que les caractéristiques d'âge, de sexe et de nationalité des personnes condamnées.

Récemment mise au point, une statistique par tribunal des condamnations définitives comporte des éléments sur les délais moyens de procédure en mois selon le mode de jugement, le dénombrement des condamnations par type d'infraction principale, leur mode de jugement, et la nature de la peine et des condamnations selon le sexe, l'âge et la nationalité des condamnés par type d'infraction principale.

À côté de ces statistiques, d'autres dispositifs permanents de taille plus modeste viennent compléter les informations sur le processus pénal ou des séquences particulières de celui-ci.

Des statistiques spécifiques sur des séquences particulières

L'activité des juridictions d'instruction

Mis en place en 1985, le « répertoire de l'instruction » permet de disposer de renseignements collectés tout au long de la procédure sur les mis en examen, les mesures de sûreté (détention provisoire et contrôle judiciaire), la qualification de l'infraction et la nature de l'ordonnance de clôture de l'information. Il permet également de calculer la durée des mesures de sûreté et celle de la procédure d'instruction.

L'activité des tribunaux pour enfants

Parallèlement aux « cadres du parquet des mineurs » qui permettent de suivre l'activité du parquet concernant les mineurs, les réponses judiciaires données par les juges des enfants à la délinquance sont désormais suivies par un dispositif de suivi statistique, les « cadres des tribunaux pour

(1) En dehors des procédures dressées par la police et la gendarmerie, de celles adressées par l'ensemble des services, administrations et agents habilités, le parquet reçoit directement des plaintes de personnes physiques ou morales et plus rarement des dénonciations.

enfants » remplacés depuis peu par « les tableaux de bord de l'activité des tribunaux pour enfants ». Cette nouvelle statistique poursuit l'objectif de reconstituer un suivi détaillé de l'activité des tribunaux pour enfants et de restituer rapidement les résultats. Cette statistique abandonne le concept d'affaire ou de dossier pour privilégier les unités de compte telles que les mineurs, les mesures et les sanctions. Un logiciel de gestion implanté dans l'ensemble des juridictions pour mineurs permet une production automatique de cette statistique

Le panel des mineurs suivis en justice

Destiné à parfaire la connaissance des mineurs concernant leur environnement familial, leur trajectoire sociale et judiciaire, et à analyser l'impact des décisions prises en assistance éducative et au pénal, cet outil statistique qui « stocke la mémoire d'événements survenant à un échantillon de personnes au fur et à mesure qu'ils se produisent » doit permettre des analyses que la simple connaissance des flux annuels de ces événements ne peut fournir.

Ce panel permettra de répondre à des interrogations telles que le nombre de mineurs n'ayant eu affaire qu'une seule fois à l'institution judiciaire, le nombre de réitérants, les trajectoires sociales et judiciaires, l'impact des politiques éducatives et répressives menées.

Il a pour ambition de mettre à la disposition de l'institution judiciaire des informations plus fiables sur les publics suivis et leurs modes de prise en charge et de l'éclairer dans sa politique à l'égard des mineurs, tout en faisant bénéficier les juridictions d'une aide pour l'adaptation de leurs réponses aux populations concernées localement.

L'expérimentation devrait débuter dans le courant de l'année 2002.

Les statistiques sur la population pénitentiaire

Les données statistiques sur la population pénitentiaire proviennent essentiellement du traitement manuel et informatisé des informations des 186 établissements pénitentiaires et des 100 services d'insertion et de probation (SPIP) et de l'exploitation du fichier national des détenus.

Les statistiques extraites des tableaux établis par les établissements et les SPIP

Exploitées par l'administration pénitentiaire, ces statistiques sur la population incarcérée et sur celle qui fait l'objet de peines effectuées en milieu ouvert (TIG, sursis avec mise à l'épreuve...), comportent des séries différentes :

- une statistique trimestrielle de la population incarcérée renseigne sur les principales caractéristiques sociodémographiques et pénales de la

population détenue ; elle détaille en outre des données de « flux » sur les entrées de détenus selon le titre de détention et les sorties en fonction du motif de libération ;

- une statistique établie mensuellement des mesures prises par le juge de l'application des peines, telles que les réductions de peines, permissions de sortir, libérations conditionnelles, semi-liberté et placements à l'extérieur ;
- une statistique des personnes suivies en milieu ouvert et des mesures les concernant (sursis avec mise à l'épreuve, libération conditionnelle, travail d'intérêt général, contrôle judiciaire) établie semestriellement en flux et en stock.

L'ensemble de ces statistiques sont encore établies manuellement par la plupart des services pénitentiaires d'insertion et de probation et la majorité des établissements pénitentiaires. Elles ont cependant été intégrées dans les logiciels d'activité dont sont maintenant dotés un certain nombre d'établissements pénitentiaires. Une première compilation des éléments contenus dans les tableaux est effectuée à l'échelon régional, avant d'être reprise au niveau central.

Les statistiques tirées du fichier national des détenus (FND)

Créé en 1987, ce fichier conçu principalement comme un outil de gestion permettant de rechercher et de localiser les détenus incarcérés en France est exploité à des fins statistiques depuis 1989. Renseigné par l'ensemble des fiches d'écrou des personnes incarcérées, il se présente comme une base de données sur la population détenue (notamment sur les caractéristiques sociodémographiques et pénales de celle-ci). L'exploitation du FND répond à un double objectif :

- produire une statistique mensuelle sur la population pénale en flux et en stock ;
- fournir une base d'études et de recherches sur les caractéristiques socio-démographiques et pénales des détenus et sur celles de la juridiction à l'origine de la condamnation et de l'établissement pénitentiaire concerné.

Des défauts structurels

Une production tardive

Contrairement aux statistiques produites par les services de la police et de la gendarmerie, les statistiques judiciaires pénales, à l'exception des données sur la population carcérale, sont disponibles tardivement.

Les statistiques nationales provenant des « cadres du parquet » et du répertoire de l'instruction sont disponibles l'été suivant l'année de référence. Depuis quelques années cependant, les parquets peuvent tirer quelques statistiques sur leur activité locale quand ils le souhaitent.

Celles issues du casier judiciaire central sur les condamnations le sont encore plus tard en raison des délais judiciaires qui conditionnent l'envoi des condamnations par les juridictions au casier judiciaire national. Il faut en effet près de vingt mois pour que la quasi-totalité des condamnations prononcées au cours d'une période donnée soient inscrites au casier judiciaire. En conséquence, ce n'est pas avant l'automne de l'année $n+2$ que le fichier des condamnations de l'année n est considéré comme complet.

Depuis le début de l'année 2001, on peut cependant tirer à tout moment des exploitations statistiques sur les condamnations 2000 enregistrées au casier judiciaire entre le 1^{er} janvier 2000 et le mois d'arrêté, et ce pour telle ou telle famille d'infractions souhaitée.

Un défaut de cohérence interne

Qualifiée « d'incohérente » en 1993 dans un rapport d'audit¹, la statistique judiciaire pénale est faite de blocs plus ou moins anciens qui sont venus se superposer au fil du temps sans cohérence d'ensemble.

Il n'existe notamment pas de raccordement entre les séquences judiciaires. L'absence de traçabilité entre la « séquence policière » et la « séquence judiciaire », comme on le verra plus loin, se retrouve au sein de la statistique judiciaire lorsqu'on déroule les différentes phases de la procédure pénale. La complexité de cette dernière découpe l'intervention en phases et en séquences différentes répondant à des impératifs spécifiques.

En particulier, les unités de compte utilisées sont différentes selon les phases du processus : on compte des affaires au niveau du parquet, puis des décisions et des personnes au niveau des jugements.

Ces défauts tiennent en fait à ce que la statistique produite est encore très focalisée sur la mesure de la production judiciaire, laissant souvent de côté l'appréciation de celle-ci. L'attention se concentre essentiellement sur la gestion des flux et l'activité des services pour en améliorer le fonctionnement.

L'absence de cohérence avec les statistiques de la délinquance produites par le ministère de l'Intérieur

Déjà soulignée plus haut, l'absence de continuité entre les statistiques sur la délinquance produites par le ministère de l'Intérieur et celles du ministère de la Justice sur leur traitement ajoute à l'absence de lisibilité des réponses de l'institution judiciaire.

(1) Rapport d'audit sur le dispositif statistique du ministère de la Justice. Auteurs : René Padieu, inspecteur général de l'INSEE et Patrick Henry-Bonniot, inspecteur des services judiciaires.

À cet égard, un certain nombre de distorsions entre les informations recueillies par l'état 4001 et celles collectées pour confectionner la statistique des « cadres du parquet » rendent ce lien impossible en l'état :

- un grand nombre de procédures, et notamment toutes celles dans lesquelles l'auteur des faits n'a pu être identifié et pour lesquelles aucune investigation supplémentaire n'est envisagée, ne font pas encore systématiquement l'objet d'un enregistrement informatique par le parquet qui les reçoit ; sachant qu'elles représentent plus de 70 % des affaires transmises aux parquets, la déperdition d'informations est facile à imaginer ;
- au moment de l'enregistrement au bureau d'ordre du parquet des procès verbaux transmis par la police ou la gendarmerie au parquet, la plupart des informations qu'ils contiennent ne sont pas reprises, car elles n'intéressent pas directement la procédure judiciaire ;
- par ailleurs, les parquets n'utilisent pas les mêmes nomenclatures que la police ou la gendarmerie (les 107 index du 4001), pour qualifier les faits qui leur sont transmis ; dès réception par les bureaux d'ordre des parquets, chaque affaire se voit en principe attribuer une nomenclature par nature d'affaires (NATAFF)¹, avant son orientation par le magistrat du parquet qui utilisera une autre nomenclature (NATINF) pour la qualifier pénalement ; ces nomenclatures ont un caractère juridique, et non factuel, par définition, les qualifications reprenant le code pénal² ;
- les unités de compte ne sont pas les mêmes : les statistiques officielles de la direction centrale de la police judiciaire se réfèrent à des faits, le nombre d'infractions constatées ; en revanche, c'est l'unité « affaire » ou l'unité « personne » qui constituent pour la justice l'unité de compte selon le stade de la procédure.

En conséquence, il est impossible à l'heure actuelle de relier statistiquement des faits constatés à une affaire reçue et traitée par les juridictions.

En mars 2001, un groupe de travail interministériel chargé d'étudier la faisabilité de produire des données et des analyses statistiques communes aux ministères de l'Intérieur et de la Justice a examiné la possibilité de mettre en relation les deux systèmes d'information à un niveau suffisamment agrégé des nomenclatures. Sept catégories de faits relevant de la nomenclature de l'index 4001 ont ainsi été choisies pour être associées au même nombre de catégories d'affaires relevant de la nomenclature NATAFF. Toutefois, si elle a été très instructive pour le cheminement de la réflexion, cette voie n'a pas produit de résultats très prometteurs. Les expérimentations menées sur deux circonscriptions judiciaires (ressorts de Rouen et de Nanterre) n'ont pu que déboucher sur le constat du caractère

(1) Cette nomenclature juridique unique remplace depuis 1997 les diverses nomenclatures utilisées par les parquets au moment de leur informatisation. Elle comprend 260 index correspondant à la classification par intérêt protégé adopté dans le nouveau code pénal (atteintes aux personnes, aux biens, etc.).

(2) L'état 4001 est une statistique provisoire puisque les faits qu'elle comptabilise recevront leur qualification juridique définitive pendant le déroulement de la procédure judiciaire.

peu stable et, en conséquence, peu utilisable du lien existant entre la nomenclature NATAFF et celle de l'état 4001.

L'évolution des statistiques pénales de la justice peut constituer, comme on va le voir ci-après, un début de réponse à ce problème.

Un objectif récent : un meilleur suivi des politiques pénales

Depuis plusieurs années, les directives générales données par le garde des Sceaux aux parquets dans des domaines aussi divers que la lutte contre le trafic de stupéfiants et la toxicomanie, les violences urbaines, les violences à l'encontre des femmes, l'aide aux victimes ont fait émerger la réalité d'une politique pénale nationale.

Élaborée par le garde des Sceaux et relayée localement par les parquets généraux, chargés de veiller aux adaptations rendues nécessaires par les particularités de leur ressort, elle nécessite une évaluation permanente.

Parallèlement, dans le cadre de la politique de la ville et des contrats locaux de sécurité, les parquets expriment de plus en plus le besoin d'informer leurs partenaires des réponses judiciaires apportées à la délinquance¹.

Ce nouveau cadre d'intervention modifie les objectifs assignés à la statistique pénale qui ne peuvent plus être centrés uniquement sur la mesure de l'activité pénale des tribunaux.

Pour satisfaire ces exigences, le Conseil de la statistique et des études a retenu en 1997 les objectifs prioritaires suivants :

- 1 – un suivi des affaires transmises aux parquets permettant des analyses par nature d'affaires et origine des signalements qui dote le ministère de la Justice de statistiques nationales et locales de la délinquance susceptibles d'être rapprochées de celles diffusées par le ministère de l'Intérieur ;
- 2 – une analyse des orientations effectuées par les parquets selon la nature des infractions et selon les motifs de classement en cas d'absence de poursuites ;
- 3 – un suivi des réponses apportées à la délinquance par les tribunaux correctionnels, basé sur une analyse des peines prononcées pour chaque type d'infractions tenant compte des modes de comparution et de la nature des jugements ;
- 4 – un suivi de l'exécution des décisions pénales ;
- 5 – une mesure de la durée des affaires pénales.

(1) Dans le cadre des contrats locaux de sécurité, le parquet de Metz a mis en place un suivi des réponses judiciaires qui permet de restituer à chaque commune le traitement judiciaire des infractions commises sur son territoire. En l'absence d'un outil informatique dédié à ces tâches, la saisie des données est effectuée manuellement.

Compte tenu des polémiques grandissantes sur l'absence de réponse de la justice à la délinquance, le Conseil de la statistique a décidé en mars 1998 que la mise en place d'une analyse des classements sans suite selon leurs motifs était prioritaire.

C'est ainsi que le dénombrement direct des classements sans suite « auteur connu » a été substitué au calcul par différence entre le total des classements sans suite effectués par les parquets et celui des procédures reçues contre auteur inconnu. Par ailleurs, le dénombrement des affaires classées sans suite après réussite d'une procédure alternative, effectué depuis 1998, et la création d'une table des motifs de classement permettent de mesurer la part des affaires non poursuivables pour des motifs juridiques ou pour défaut d'élucidation et celles pouvant utilement faire l'objet d'une poursuite. Le taux de réponse pénale calculé désormais sur les affaires poursuivables a pu être mis en valeur et il est ainsi mieux rendu compte de la politique d'orientation des affaires par les parquets.¹

Une partie des autres objectifs est atteinte :

- l'implantation généralisée de la nomenclature des affaires pénales (NATAFF) depuis 1997 et la codification de toutes les affaires reçues par le parquet permet au moins localement des débuts de comparaison avec les statistiques des services de police et de gendarmerie ;
- les statistiques tirées du casier judiciaire sur les condamnations permettent actuellement une connaissance plus fine des types de peines prononcées par les tribunaux en fonction de la nature des infractions, de même que la durée des procédures.²

L'ensemble des objectifs sont cependant loin d'être remplis. Les difficultés à « tenir le cap » sont en fait liées à celles que connaît l'implantation de l'informatique dans les juridictions.

Un outil informatique qui ne peut répondre en l'état aux ambitions statistiques

Une informatique pénale où coexistent de nombreux logiciels pénaux

Conçue dans les années 1980 sur le modèle de celle du bureau d'ordre du parquet de Paris, l'informatisation uniforme des parquets et des juridictions a été abandonnée au profit du développement de logiciels

(1) En 1998, sur les 4 567 000 plaintes reçues par les parquets, 3 373 000 n'étaient pas poursuivables dont 3 046 000 non élucidées et 326 569 en raison de l'absence d'infraction. Sur les 1 194 000 affaires poursuivables, 34 % ont été classées pour inopportunité des poursuites, 13,7 % ont donné lieu à une procédure alternative, et 51,4 % à une poursuite. *Source : Infostat justice*, bulletin d'informations statistique de la DAGE au ministère de la Justice.

(2) On trouve ces éléments dans la revue *Études et statistiques justice* publiée annuellement par la sous-direction de la statistique, des études et de la documentation.

pénaux différenciés selon la taille des tribunaux. C'est ainsi qu'actuellement coexistent trois logiciels pénaux principaux :

- la majorité des juridictions (130) sont équipées de la « chaîne micropénale » application rustique, composée d'éléments logiciels sommaires ;
- la « chaîne minipénale » est en service dans quarante juridictions de taille moyenne ; ses fonctionnalités sont plus développées ;
- la « nouvelle chaîne pénale » qui offre les fonctionnalités les plus développées sur le champ procédural (c'est la seule qui intègre l'exécution des peines) est implantée dans les sept juridictions de la région parisienne.

A côté de ces trois logiciels principaux, d'autres sur l'instruction, les mineurs délinquants, les procédures alternatives aux poursuites, l'exécution des peines, les tribunaux de police, coexistent.

Dès 1995, l'objectif du ministère a été de bâtir à terme une statistique permanente qui soit un sous-produit, rapide et de qualité, de la gestion informatisée des procédures judiciaires, les juridictions devenant dans ce système les premières utilisatrices de ces statistiques établies localement.

Or, le rythme des avancées du dispositif statistique s'est avéré fortement dépendant du calendrier des évolutions des logiciels pénaux.

Une première réforme de la statistique pénale a été engagée en 1996 par substitution aux comptages manuels de dénombrem ents automatisques effectués à partir des trois logiciels pénaux de la chancellerie. Dans cet esprit, l'automatisation des « cadres du parquet » a constitué une première avancée importante.

Des nomenclatures standards (par nature d'affaires, par motif de classement, par nature de réponses judiciaires) ont été introduites.

Des « guides de saisie » ont été diffusés dans les juridictions pour sensibiliser les agents au lien entre la qualité de la saisie et celle des statistiques tirées en aval.

Néanmoins, orientés vers la « gestion des procédures » et non vers « un système d'information », l'ensemble de ces logiciels s'avèrent capables de produire seulement des statistiques simplifiées n'autorisant que peu de croisements de variables entre elles.

À ce jour, seule la « nouvelle chaîne pénale » en service dans les sept grands tribunaux parisiens est capable de supporter à court terme des développements statistiques. C'est sur elle qu'est concentrée l'ambition de produire des statistiques correspondant aux objectifs de politique pénale indiqués plus haut.

Un outil ambitieux : les infocentres

L'architecture des infocentres reliés à la nouvelle chaîne pénale (NCP) repose sur l'exploitation de bases de données locales constituées à partir de la gestion informatisée des affaires pénales.

Autour de ces bases locales, des infocentres ont été construits dans les sept parquets parisiens. Le premier infocentre NCP a été créé

début 1999 sur le tribunal de grande instance de Nanterre. Une version améliorée a été livrée ensuite sur chacun des sept tribunaux de grande instance parisiens.

Les dispositifs de gestion ont été doublés à partir de 1999 par un dispositif jumeau, les infocentres, bases de données entièrement réorganisées à des fins statistiques et équipées d'un langage d'interrogation adapté. À partie de ces infocentres, de nombreux indicateurs statistiques ont été produits en 2000 et 2001.

Les capacités d'évolution des logiciels pénaux des chaînes « mini et micropénale », sont, quant à elles, restreintes en l'état. Il est radicalement impossible d'envisager de les prolonger par des infocentres. L'obtention des mêmes fonctionnalités que la NCP impose le développement d'une nouvelle application pénale dite « de convergence » qui devrait entrer en application en 2005. À ce jour, son cahier des charges est en cours d'élaboration.

Quatrième partie

Les recommandations de la mission

Les analyses qui précèdent font apparaître une situation où aucun des acteurs ne détient la maîtrise des données de la délinquance. S'il existe une multiplicité de sources, elles ne font pas l'objet de recouplements systématisés avec les faits constatés par les services de gendarmerie et de police, comme dans d'autres états européens, ni d'études de fond sur les différentes catégories ou les phénomènes de délinquance. De ce fait, l'appréhension de la délinquance est partielle, peu scientifique, propice à la politisation du débat public, et l'observation de son évolution consiste dans l'analyse des chiffres d'une année sur l'autre, ce qui limite grandement le champ des interprétations. Tout au plus les chiffres inévitables des hausses et l'émergence des nouveaux phénomènes sont-ils commentés sans que les autorités disposent du recul nécessaire pour une réelle analyse critique.

Certes, les instituts de recherche et les chercheurs produisent des études de fond. Celles-ci sont périodiques et consacrées à des thèmes qui intéressent l'action de l'administration, mais leur orientation n'est pas forcément opérationnelle. De plus, l'administration n'apparaît pas en mesure de répondre de façon bien structurée aux observations des chercheurs, ni de tirer des voies d'amélioration de leurs critiques. Ces enquêtes qui affichent souvent des conclusions substantielles n'ont pas d'impact fondamental sur la façon dont les ministères traitent leur collecte et gèrent les statistiques. On observe donc une coupure effective, et tenace, entre le monde de la recherche et les services spécialisés des ministères¹. Les enquêtes effectuées par les organismes publics, notamment l'INSEE en collaboration avec l'IHESI, ont démontré la pertinence de nouveaux instruments, comme les enquêtes de victimisation ou les enquêtes sur le sentiment de sécurité, mais ces recherches, conduites pourtant par des acteurs proches des ministères, n'ont pas non plus incité les administrations à enrichir leurs méthodes et à travailler selon de nouveaux paramètres.

Enfin, on peut considérer que la diffusion des chiffres de la délinquance ne concerne à proprement parler que les acteurs du domaine et les responsables nationaux ou locaux, encore que l'ensemble des maires et d'autres élus n'y aient pas non plus directement accès. C'est la presse qui s'en fait l'écho auprès des citoyens, d'après les optiques que des médias sont susceptibles d'adopter en fonction de leurs choix éditoriaux. Ainsi, il

(1) Quand ce ne sont pas les chercheurs qui ont du mal à obtenir certaines données pour la poursuite de leurs travaux ou bien effectuent leur recherche documentaire dans des conditions anormalement difficiles.

n'est pas possible, à l'heure actuelle, pour tout un chacun d'accéder directement aux données sur internet, à l'inverse de ce qui existe aux États-Unis.

Il y a donc un large fossé entre l'existant et les objectifs que doit poursuivre un pays européen comme le nôtre pour disposer d'une approche de la délinquance et de la criminalité digne de son niveau économique et social.

Domaine réservé, absence de transparence, fragilité des interprétations, tels sont, entre autres, les facteurs négatifs qui imposent l'intervention d'un tiers, non pour se substituer à l'État dans la collecte des données ou l'interprétation de l'activité interne des services, mais bien pour mettre en place une mesure scientifique des délinquances et de leurs évolutions. À ce titre, la demande d'un organe distinct de l'administration active est insistante ces dernières années. En effet, si les ministères ont naturellement vocation à collecter des informations tenant aux infractions qu'ils répriment et si la justice doit être capable de fournir des données sur le traitement judiciaire de ces infractions, aucune administration d'État n'est en mesure d'effectuer les synthèses statistiques et les études nécessaires à une meilleure connaissance de la délinquance et des phénomènes qu'elle met en œuvre.

La création d'un Observatoire national de la délinquance

Sans reprendre ce qui a été précisé dans l'historique de la première partie sur l'idée visant à créer un Observatoire de la délinquance, on peut rappeler la tentative de 1999, conduite par l'IHESI, qui proposait le rattachement à l'institut d'un organe composé d'une équipe restreinte. Mais les enjeux actuels et l'ampleur des travaux à effectuer vont au-delà de ce type de projet dont le mérite était déjà de pointer les insuffisances du système.

Le chercheur D. Monjardet dans une note transmise à la mission écrit : « Il faudrait imaginer une Cour des comptes de la sécurité ou un INSEE de la délinquance... »¹

Ce propos ne souligne pas tant l'importance de l'organisme que l'ambition de la démarche. Il illustre aussi le fait que le temps de la création des services internes spécialisés dans le domaine est dépassé et que la structure à fonder doit disposer d'une masse critique qui lui permette d'accomplir les tâches qui doivent lui être confiées.

(1) Alain Bauer, consultant en sécurité, a insisté lors de son audition sur la nécessité de la transparence et d'une fiabilité technique des productions et des analyses et a évoqué la notion de « laboratoire ».

Les motifs pour la création d'un Observatoire de la délinquance et ses missions

Le nécessaire enrichissement des données et des méthodes est bien mis en relief par le chercheur Ph. Robert dans la note qu'il a communiquée au ministre délégué à la Ville le 12 octobre 2001, à propos de la mission parlementaire : « On crée un Observatoire national de la délinquance pour enrichir les données disponibles afin de pouvoir les comparer entre elles, disposer d'analyses replaçant les variations à court terme dans un contexte de plus grande ampleur. Actuellement, les comptages d'activité policière constituent à peu près les seules données d'ampleur nationale invoquées dans le débat public ou utilisées dans l'aide à la décision ou l'évaluation des politiques publiques. Ces données sont ainsi soumises à une pression telle qu'elle écarte de leur fonction principale : rendre compte de l'activité de l'administration qui les produit et aider à sa gestion. En même temps, leur isolement ne les met pas, à elles seules, en mesure de bien remplir la mission excessive dont elles se trouvent investies, estimer la délinquance. »

Afin de sortir de la situation actuelle, les raisons à mettre en exergue pour la création de l'Observatoire sont :

- la nécessité d'une prise en charge par un organisme spécialisé de la fonction de synthèse, de comparaison et de mise en perspective des différentes données chiffrées sur les phénomènes de délinquance ;
- la volonté d'une transparence globale de l'information, d'une diffusion des chiffres et d'une fiabilité des données obtenues par : l'expertise des systèmes statistiques de la collecte jusqu'à l'analyse ; la mise au point d'indicateurs effectivement pertinents à partir d'une approche scientifique, et non plus relativement empirique comme aujourd'hui.

Sur un plan statistique, si l'on s'en réfère encore à Ph. Robert, les études conduites par l'Observatoire pourraient se fixer entre autres buts de :

- « – mettre les mouvements à court terme en perspective dans les tendances à moyen terme ;
- « – désagréger des résultats globaux pour retrouver des unités cohérentes à l'analyse ;
- « – éclairer la signification d'une sorte de données en la confrontant à d'autres ou en la complétant par d'autres ;
- « – utiliser, pour analyser les systèmes statistiques ou les grandes enquêtes, les résultats des recherches ethnologiques, sociologiques, économiques, voire historiques ayant opéré sur des bases moins amples mais fournissant des clefs de compréhension ».

Ces objectifs devraient contribuer à neutraliser, au sens strict, les débats sur les chiffres de la délinquance et à réduire les enjeux politiques et les polémiques qu'ils suscitent. Leur mise en œuvre permettrait enfin de satisfaire la demande publique d'information.

Dans cette optique, les principales fonctions qui pourraient être concrètement assignées à l'Observatoire seraient au minimum :

- 1 – une fonction d'élaboration et de synthèse statistiques conduisant notamment à établir un rapport annuel sur la délinquance et les réponses judiciaires. Cette fonction devrait l'amener à communiquer sur les statistiques de la délinquance et des réponses pénales, et à effectuer à cette occasion une présentation des chiffres concertée avec les ministères intéressés ;
- 2 – une fonction de recherche pour mener et publier des analyses à partir des données collectées sur les phénomènes de délinquance, les auteurs et les victimes, dans toute la largeur du champ considéré ;
- 3 – une fonction d'expertise en vue d'analyser les méthodes de collecte des administrations, et leur pertinence, et d'indiquer comment les améliorer d'un point de vue technique ;
- 4 – une fonction d'appui à l'évolution des systèmes d'information statistique sur la délinquance des ministères intéressés ;
- 5 – une fonction de conseil technique et de relais pour les observatoires locaux de la délinquance qui se créent à l'initiative des villes et des départements.

L'Observatoire pourrait mener ou sous-traiter des enquêtes de victimisation, ainsi que tous types d'enquêtes générales ou sectorielles permettant d'approfondir la connaissance des phénomènes, soit à la demande de l'État, soit de sa propre initiative.

La périodicité des publications s'imposera d'elle-même pour les grandes enquêtes et le rapport. Mais la question de savoir s'il faut disposer de statistiques mensuelles ou semestrielles de la délinquance, par exemple, a été posée. Les avis divergent, certains préconisant une périodicité courte pour la publication d'indicateurs de la délinquance, par analogie avec la publication des chiffres du chômage ou de l'emploi, d'autres estimant qu'une périodicité semestrielle ou annuelle est largement suffisante, s'agissant de phénomènes aussi complexes. Cette question pourrait entrer dans le programme de travail et les réflexions de l'instance une fois créée.

L'Observatoire national de la délinquance devrait apparaître comme un lieu pluridisciplinaire où se trouveraient en relation les administrations concernées (défense, police, justice et toutes administrations habilitées à intervenir, quelle que soit la forme de délinquance) et la recherche.

Il effectuerait sa mission en collaboration avec les organismes chargés de la statistique au niveau national, tel l'INSEE, et en liaison avec le CNIS¹. Il pourrait mener une coopération avec l'IHESI, notamment sur la formation aux systèmes statistiques relatifs à la délinquance, les centres de recherches des administrations, les universités, les organismes étrangers du même type. Dans la même optique, ses travaux devraient également

(1) Conseil national de l'information statistique, créé auprès de l'Institut national de la statistique et des études économiques, et chargé de coordonner les enquêtes statistiques des services publics, à l'exclusion des travaux statistiques d'ordre intérieur ne comportant pas le concours de personnes étrangères à l'administration (loi n° 51-711 du 7 juin 1951 modifiée).

s'articuler avec ceux des instances d'évaluation des politiques publiques en matière de sécurité.

Il aurait vocation à animer des partenariats avec les collectivités à travers une action sur le terrain en relation avec les instances locales. Il pourrait notamment conduire des expertises sur la technicité des propositions faites aux collectivités locales par des sociétés privées qui offrent leur services pour la mise au point des outils de suivi et d'analyse dans le cadre des contrats locaux de sécurité et proposer une labellisation.

Enfin, il pourrait participer à la représentation de la France au sein des instances homologues, et notamment celle qui devrait se créer au sein de la Communauté européenne, conformément à la récente recommandation de l'Assemblée citée plus haut. À ce titre, il pourrait être désigné comme le point de contact du réseau européen de prévention de la criminalité.

La nature juridique et l'organisation de l'Observatoire

L'organisation et la nature juridique de l'Observatoire doivent être au niveau de la réalisation de ces objectifs.

Pour assurer les missions de fond qui lui seraient confiées, et disposer d'une capacité de coordination et d'initiative, ainsi que d'une neutralité effective, l'Observatoire doit être un lieu disposant d'une véritable capacité d'initiative et non un démembrement technique des administrations. Il doit pouvoir être soustrait aux polémiques, aux influences et aux pressions. Le travail produit doit être réalisé dans une optique scientifique et non administrative. C'est du reste l'optique qui servira le mieux l'administration en lui permettant à son tour d'échapper au cercle vicieux des polémiques actuelles et de disposer d'outils objectifs pour évaluer ses politiques.

Sur la base de ces principes, plusieurs hypothèses peuvent être posées. On peut imaginer une organisation sans lien avec l'administration, où celle-ci ne serait pas représentée, ou une organisation mixte associant administration, recherche et personnalités qualifiées.

Le premier schéma serait viable pour des objectifs correspondant à la recherche pure, mais il risque de faire évoluer l'Observatoire vers une structure isolationniste, sans entrée sur les collecteurs de sources ou ayant une autorité scientifique qui ne se concrétisera pas dans des logiques opérationnelles. Il n'est pas certain, dans ces conditions, que lui soient accordés des moyens lui permettant d'exercer ses missions.

C'est pourquoi, sans vouloir limiter l'ampleur du champ d'action qui devra être celui de l'Observatoire, la mission propose d'impliquer l'administration dans son fonctionnement tout en lui conservant la plus grande souplesse possible par rapport aux ministères.

À partir de cette hypothèse, différentes solutions sont possibles, avec des « degrés d'ouverture » variables, selon les exemples proposés ci-dessous.

Une instance interministérielle placée auprès du Premier ministre

C'est le cas par exemple de l'Observatoire interministériel de lutte contre les sectes, devenu mission interministérielle en 1998, qui rend un rapport annuel au Premier ministre. La mission dispose d'un président nommé par décret du Premier ministre, d'un secrétaire général et d'agents également nommés par le Premier ministre. Le président de la mission préside un conseil d'orientation composé de personnalités désignées en raison de leur compétence.

Cette structure suppose que le fonctionnement de l'Observatoire soit assuré par des crédits du Premier ministre. Il s'agit d'une instance d'observation, d'alerte, d'études, d'avis.

Un groupement d'intérêt public tel l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT)

L'Observatoire français des drogues et des toxicomanies, institué par arrêté des ministres compétents, a pris la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) pour bénéficier de la souplesse administrative et financière autorisée par ce statut, notamment en matière budgétaire.

L'OFDT comprend un conseil d'administration regroupant des représentants de l'État (les ministères concernés par la lutte contre la toxicomanie et la MILDT) et des personnes morales de droit public et privé (le réseau national de documentation Toxibase et la Fédération nationale des observatoires régionaux de santé), ainsi qu'un collège scientifique (représentants des principaux organismes producteurs de données et personnalités désignées à titre individuel). Les membres du groupement se réunissent en assemblée générale.

Pour son fonctionnement quotidien, l'OFDT s'est doté d'équipes spécialisées (épidémiologie, statistique, évaluation...) dont les champs d'activité sont regroupés en pôles recouvrant les missions de l'Observatoire. Ces personnels sont mis à disposition, détachés ou recrutés.

Juridiquement, l'existence du groupement repose sur une convention entre les partenaires et il est constitué pour trois ans initialement. Il est reconduit après décision de l'assemblée générale et des autorités de tutelle.

Financièrement, les partenaires de l'Observatoire apportent leur contribution. Pour l'État, celle-ci est imputée sur les crédits interministériels de lutte contre la toxicomanie. Le budget est approuvé chaque année par l'assemblée générale sur proposition du conseil d'administration.

L'organisme a un contrôleur d'État. Il est soumis au contrôle de la Cour des comptes. En outre, un commissaire du gouvernement nommé par le ministre chargé de l'Emploi et de la Solidarité assiste aux réunions du conseil d'administration avec un droit de regard sur les documents et un droit de veto suspensif sur les délibérations mettant en jeu le

bon fonctionnement du groupement par rapport à ses règles institutives. Dans l'esprit du texte, il ne s'agit pas tant de s'opposer aux orientations que pourrait prendre l'Observatoire dans son domaine d'action que de préserver l'équilibre et la vocation du GIP en termes financiers.

Par ailleurs, la particularité du GIP est de pouvoir être financé par des crédits extérieurs, publics ou privés, ainsi que directement par des fonds européens.

Un établissement public national placé sous la tutelle conjointe de plusieurs ministères

Parmi les organismes bénéficiant d'un statut de ce type, on peut citer l'Institut national des études démographiques (INED), l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), l'Institut national de recherches sur les transports et leur sécurité, l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), l'Institut français pour la recherche et le développement (IRD), l'Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT), l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANHA), l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR), l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement...

Crées par la loi ou le décret, ces organisations ont en commun de se trouver rattachées à plusieurs ministères compétents dans leur domaine d'intervention ou de recherche. Ce sont des établissements publics à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial selon la nature de leur activité. Leurs missions s'articulent autour de la surveillance, l'expertise, la recherche-développement, la veille technologique, l'appui aux réformes ou aux évolutions d'un secteur. Généralement, l'accent est mis sur la recherche. Ces établissements présentent des modalités de gestion et d'organisation diverses. Certains disposent d'une autonomie budgétaire. Ils peuvent comprendre un conseil d'administration et un conseil d'orientation ou un collège scientifique, et sont dotés de personnels propres. Un certain nombre ont également des services ou des antennes territoriales.

S'agissant de la vocation scientifique de l'Observatoire et de l'éventail des tâches à accomplir, ce statut paraît adapté. Un établissement public placé sous la tutelle des ministères de la Justice, de l'Intérieur, de la Défense et des Finances permettrait de faire jouer la coordination interministérielle et d'instaurer des partenariats avec les principaux ministères intéressés pour l'évolution de leurs systèmes statistiques sur la délinquance.

Un tel organisme peut être doté d'un statut financier assez souple pour avoir la latitude de financer des études et disposer des moyens de recruter directement des personnels, en plus de ceux qui pourraient venir de l'État ou des collectivités publiques.

Une entité entrant dans la catégorie des autorités administratives indépendantes

Le but de ce type de statut est de dégager l'instance de l'emprise des administrations ou des pressions auxquelles elle pourrait être soumise, tout en lui permettant d'agir au nom de l'État et de bénéficier de garanties pour l'exercice de ses missions¹.

Parmi les organismes bénéficiant actuellement de ce statut, qui ne relèvent pas d'une autorité ministérielle ou interministérielle, on trouve, entre autres, le Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (CNE), la Commission pour la transparence et le pluralisme de la presse, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), le Conseil de la concurrence, la Commission des opérations de bourse (COB), la Commission de sondages, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), la Commission pour la transparence financière de la vie politique, l'Autorité de régulation des communications (ART), la Commission de régulation de l'électricité (CRE)... Récemment ont été créés sous ce statut le Défenseur des enfants et la Commission nationale de déontologie de la sécurité².

L'organisation interne est variable suivant l'organisme et sa mission (conseil d'administration et/ou conseil d'orientation), mais repose généralement sur les principes suivants :

- a) une nomination du président et des membres du conseil d'administration par décret du président de la République ;
- b) des ressources budgétaires identifiées au budget de l'État ;
- c) une souplesse de recrutement pour la constitution d'équipes de travail ; les règles imposées par les textes relatifs à la fonction publique, notamment pour le recrutement de contractuels, ne s'appliquant pas en principe à ces instances ;
- d) de hauts fonctionnaires participant au fonctionnement de l'organisme au niveau de la direction ou du secrétariat général.

L'intérêt de ce schéma réside dans l'indépendance de la structure qui n'est pas soumise à l'autorité des administrations. Cela est parfaitement justifié dans le cadre des missions de contrôle et de régulation confiées à ces organismes.

Ces quatre schémas ont tous leurs avantages pour un Observatoire national de la délinquance. Leurs limites apparaissent également assez aisément :

- l'Observatoire doit disposer de moyens et de personnels, car sa charge de travail sera lourde sur le plan technique et, s'il doit remplir un rôle d'appui auprès de différentes administrations ou instances, il faut lui conférer une certaine taille critique ; l'hypothèse d'une simple instance

(1) Rapport public 2001 du Conseil d'État, *Les autorités administratives indépendantes*, Études et documents n° 52, La Documentation française.

(2) Lois n° 2000-196 du 6 mars 2000 et n° 2000-494 du 6 juin 2000.

créée au sein des services du Premier ministre ne permet vraisemblablement pas d'atteindre ces objectifs ;

- une structure de GIP paraît idéale pour l'emploi des ressources et une certaine souplesse des recrutements, mais l'OFDT est un GIP dont le domaine est bien circonscrit, même s'il fait intervenir une pluralité d'acteurs ; il est, par ailleurs, budgétairement adossé à la MILD'T ; cette solution ne serait peut-être pas la plus pertinente pour un Observatoire national de la délinquance dont le champ est très large et qui doit être conçu comme une structure pérenne, axée sur la recherche et aussi la coordination active ;
- le statut d'autorité administrative indépendante convient par certains points à la mission qu'il s'agit de confier à l'Observatoire, mais si celui-ci doit échapper à l'influence des administrations et disposer d'une latitude importante pour mener à bien ses travaux, ces critères ne sont pas suffisants ; en effet, la mission d'expertise et d'évaluation qu'il est envisagé de lui confier n'est pas en droit une mission de régulation et il n'aura pas la possibilité d'arbitrer entre les ministères ni de leur fixer des normes ; la matière ne s'y prête pas, son champ demeurant essentiellement régalien ; le rapport public du Conseil d'État pour 2001, dont c'est le thème, expose bien la variété des autorités de cette nature, mais montre également que des solutions adaptées doivent être recherchées pour éviter leur multiplication et réservier leur création pour des situations bien précises, tenant notamment à la nécessité de la norme et de la régulation : « Le recours à une autorité administrative indépendante se justifie essentiellement pour assurer une mission de régulation, au sens exigeant donné à ce terme, ou pour éviter des conflits d'intérêt entre l'État opérateur économique, au moins indirectement, et le fonctionnement d'un marché concurrentiel. En revanche, lorsqu'il ne s'agit que d'assurer dans tel ou tel secteur une capacité d'expertise, d'évaluation, d'appréciation totalement indépendante et impartiale, il n'est pas impossible d'instituer une telle capacité au sein d'une structure restant sous le contrôle ou la tutelle du gouvernement »¹ ;
- la création d'un établissement public national relevant de l'autorité conjointe des ministères de la Justice, des Finances, de l'Intérieur et de la Défense, pour couvrir les principaux champs de la délinquance, permettrait d'instaurer une structure ayant la masse critique nécessaire et de faire jouer de façon très concrète les partenariats nécessaires à l'évolution des problèmes ; cette configuration pourrait renforcer la fonction de coordination de l'organisme sans entamer son indépendance ni nuire à sa fonction d'expertise scientifique ; on peut noter que les agences, comme l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments ou d'autres organismes de recherche et d'expertise qui ont ce statut, ont acquis dans leur domaine une réputation de qualité scientifique et d'impartialité incontestables.

Cette solution aurait donc la préférence de la mission parlementaire car elle permet de combiner les principes qui président à la création de l'Observatoire avec la rigueur juridique nécessaire. Par ailleurs, la mission souligne que s'agissant d'un domaine qui concerne l'action de l'État, mais aussi le monde de la recherche, la société, les médias, et les

(1) Rapport précité du Conseil d'État, page 377.

préoccupations des citoyens en termes de sécurité et de vie quotidienne, il est impératif que les textes qui créeront l'Observatoire lui donnent d'emblée les moyens de son fonctionnement et de son indépendance. Il doit pouvoir s'appuyer sur des équipes charpentées et étoffées et disposer de crédits à la hauteur de ses missions.

Ces textes pourraient prévoir de doter la structure d'un conseil d'administration et d'un conseil d'orientation pour respecter l'équilibre entre administration et recherche. Ce faisant :

- la désignation du président du conseil d'administration pourrait être faite par le président de la République, ce qui permettrait le choix d'une personnalité hautement qualifiée à raison de sa notoriété et de son expérience ;
- le conseil d'administration serait composé de représentants des administrations désignés par les ministres intéressés, sans exclure d'autres secteurs que les quatre ministères cités¹, et de personnalités qualifiées désignées par le Premier ministre ou les présidents des assemblées et les associations d'élus ; ainsi, il faudrait prévoir la présence de personnalités publiques (anciens parlementaires, anciens ministres) et la représentation des élus locaux à ce niveau ;
- le conseil d'orientation serait composé de chercheurs et de personnalités qualifiées dans le domaine (représentants d'associations d'usagers ou de victimes, chercheurs européens ou francophones, représentants de la presse, fonctionnaires et animateurs de terrain, etc.) désignées de droit ou par les ministres concernés ;
- le fonctionnement de la structure serait confié à une direction, éventuellement assistée d'un secrétariat général avec des équipes qui pourraient être mises à disposition ou détachées par les administrations concernées (que ce soit les ministères pour leurs personnels, l'INSEE ou tout autre secteur) ou recrutées sur contrats en fonction des besoins de l'organisme (statisticiens, chercheurs, informaticiens...).

Enfin, il faut souligner que, pour réussir sa mission, l'Observatoire devra assurer ses fonctions en liaison avec les services statistiques des ministères intéressés. Cette demande de la lettre de mission rejoint un impératif pour le fonctionnement de l'Observatoire et aussi des ministères :

- l'Observatoire aura vocation par nature (et cette disposition devra être inscrite dans le texte qui l'instituera) à collecter, analyser et proposer l'amélioration de toutes les sources statistiques produites par les administrations : les administrations devront donc lui communiquer systématiquement toutes leurs sources et éléments statistiques, non seulement dans l'optique du rapport annuel qu'il prendra en charge mais aussi pour tous les travaux qu'il jugera utile dans l'exercice de ses compétences ;
- les services des ministères, ce faisant, ne seront pas dépossédés de leur fonction de collecte statistique, qu'il s'agisse des faits, des procédures ou des statistiques d'activité, ainsi que des traitements informatiques à tous les niveaux ;
- en outre, le dialogue avec l'Observatoire devra amener nécessairement le renforcement des équipes techniques des ministères par des statisticiens,

(1) Notamment les ministères intervenant sur le terrain (Ville, Jeunesse et Sports, Santé, etc.)

de façon à ce que la collaboration de l'administration et de l'Observatoire se fasse dans des conditions techniques satisfaisantes ; pour le ministère de l'Intérieur, un service statistique étoffé devrait être créé au sein de la direction centrale de la police judiciaire ; si les évolutions à venir supposent que les administrations centrales se dotent de moyens supplémentaires, en revanche, les effectifs employés au recueil des données sur le terrain ne devraient pas voir leur charge de travail augmenter.

L'évolution des systèmes d'information et des instruments d'analyse en relation avec l'Observatoire

Il appartiendra à l'Observatoire de fixer son programme de travail. Sans vouloir dicter la marche à suivre en la matière, les travaux de la mission la conduisent à suggérer des voies d'amélioration indispensables : 1 – travailler sur l'enrichissement et le croisement des sources disponibles, en ayant recours notamment aux enquêtes de victimisation, pour produire des statistiques et des analyses de la délinquance, et notamment le rapport national annuel ; 2 – aider à l'amélioration des sources d'information et des systèmes statistiques des ministères concernés en apportant son concours à cette évolution.

La première tâche entre dans la vocation propre de l'Observatoire. La seconde tâche implique d'abord un partenariat avec les ministères de la Justice, de l'Intérieur et de la Défense. Il s'agit d'une fonction de liaison et d'appui, le travail de fond devant également être pris en charge par ces ministères.

L'élargissement du champ des statistiques de la délinquance : la recherche d'une vision à la fois globale et plus fine

L'enrichissement et le croisement des données

L'ensemble des sources administratives constatant des infractions et des délits seraient versées à l'Observatoire pour enrichir les bases de données initiales. Les autres sources (organismes publics, instances organisées notamment) seraient également transmises à l'Observatoire.

En outre, l'Observatoire devrait se doter d'un dispositif permanent d'enquêtes de victimisation, qu'il conduirait ou sous-traiterait, afin de croiser ces données avec les autres statistiques. Les enquêtes permanentes sur les conditions de vie de l'INSEE peuvent inspirer les modalités de ce dispositif. La conception des questionnaires devrait faire intervenir

statisticiens, chercheurs, responsables ministériels des politiques nationales de la ville et de la lutte contre la délinquance. Ils devraient être conçus de façon à produire des indicateurs temporellement homogènes. Toutefois, ils devraient comprendre également des modules destinés à être modifiés régulièrement en fonction de l'apparition de nouvelles interrogations et de l'évolution des problématiques.

Ces enquêtes n'auraient pas forcément vocation à être annuelles, mais devraient revêtir une périodicité régulière. Comme la victimisation est un phénomène relativement rare, en fait, elles devraient s'efforcer de toucher un échantillon suffisamment large : 20 000 à 30 000 individus semble être un minimum, si l'on veut être capable de tirer des enseignements en profondeur sur certaines catégories de victimes et calculer des évolutions significatives. C'est là le problème essentiel des enquêtes EPCV de l'INSEE qui, ne portant que sur 6 000 individus, se contentent pour l'instant de poser des questions très larges dans le domaine de la délinquance.

L'éventail des études et des recherches nécessaires

L'Observatoire pourrait, dès son installation, commanditer ou mener lui-même des études pour mettre en perspective les enquêtes de victimisation existantes (nationales et locales) avec les statistiques administratives. Il pourrait également entreprendre de recenser, synthétiser et prolonger si nécessaire, des études sur les facteurs qui influencent le sentiment d'insécurité et sur les moyens d'agir sur lui.

Il pourrait mener, en outre, des études sur l'insécurité, en utilisant les sources des administrations et celles des organismes qui tiennent des statistiques d'incidents ou « d'incivilités » portant atteinte à la tranquillité du corps social. En l'occurrence, le but n'est pas forcément d'harmoniser ces sources avec la statistique générale ou de les y faire entrer, parce qu'elles ne sont pas compatibles¹, mais de les analyser pour évaluer des phénomènes de violence ou d'insécurité. On peut citer ici encore le travail réalisé par l'Éducation nationale dans le cadre du comité de lutte contre la violence à l'école, ainsi que les statistiques des transports publics, des bailleurs sociaux, des organismes locaux, notamment, qui recensent des faits, dont seule une part minime aboutit en raison de leur gravité dans les services répressifs et en justice, mais qui constituent des indicateurs des tendances de l'insécurité et de l'évolution de la violence dans les rapports en société². Dans le même ordre d'idées, il pourrait

(1) Doit figurer dans la statistique ce qui est du domaine de la sanction pénale. Les autres faits, s'ils ne sont pas susceptibles d'être sanctionnés, ou ne l'ont pas été, doivent faire l'objet d'un autre type d'exploitation.

(2) Il s'agirait, par exemple, d'effectuer des études sur les faits de nature contraventionnelle non dénoncés aux autorités, sur la présence de nuisances diverses comme la dégradation des bâtiments, de l'environnement, les bruits et tapages, tels qu'ils peuvent être mesurés par un observateur extérieur, d'une part, et par les habitants, d'autre part... Le but n'est pas tout à fait le même selon que l'on cherche à compléter un indicateur objectif des atteintes ou à réaliser un complément d'étude sur le sentiment d'insécurité dans sa dimension subjective.

étudier le phénomène des violences urbaines en relation, bien évidemment, avec le niveau local.

Il pourrait enfin lancer des enquêtes sur le coût de la criminalité permettant de mesurer les incidences financières de la délinquance et de disposer d'une échelle de gravité complémentaire de celle de la norme juridique.

Un appui pour développer les statistiques locales

Les travaux de la mission ont fait apparaître une nécessité qui est la prise en compte d'un fort besoin de statistiques de niveau local, que ce soit dans le cadre des contrats locaux de sécurité, de la police de proximité, pour l'appréciation des types de délinquance, pour les impératifs opérationnels des forces de police, ainsi que pour la conduite des politiques pénales par la justice. Ces statistiques doivent permettre d'élaborer des outils pour la connaissance du terrain, le pilotage de l'action et la restitution des résultats. Il est donc important que le système statistique puisse être consulté à tous les niveaux et ne soit plus seulement conçu comme la remontée de données à l'échelon central. Au niveau local, il doit permettre le travail interministériel, des études, des orientations et être disponible pour l'ensemble des acteurs (administrations, élus, recherche...). C'est l'un des rôles de l'Observatoire d'animer et de coordonner ces travaux.

L'évolution des systèmes statistiques des administrations : la mise en relation des statistiques policières et judiciaires en partenariat avec l'Observatoire

La mise en relation des statistiques policières et judiciaires

Pour mesurer l'efficacité et la continuité du traitement pénal de la constatation de l'infraction à l'exécution de la sanction, il faut faire en sorte qu'il n'y ait pas de coupure entre la constatation des faits par les autorités de police, leur orientation par le parquet, puis leur évolution au long du processus judiciaire.

Comme on l'a vu plus haut, cette demande vient du fait que les unités de compte et les nomenclatures des ministères de la Défense et de l'Intérieur ne coïncident pas avec celles de la Justice. Il est impossible de reconstituer les flux entrant et les filières pénales à partir des statistiques agrégées publiées actuellement. L'unité de compte Justice, en particulier, est *l'affaire* qu'il est difficile d'exploiter en termes purement statistiques, car elle recouvre un nombre variable d'infractions et de mis en cause, dont on ne trouve pas forcément la trace à toutes les étapes du système d'enregistrement judiciaire.

Des éléments de rapprochement et de traçabilité avaient été suggérés par le groupe de travail interministériel réuni au printemps dernier.

Des réunions techniques se sont déroulées à nouveau dans le cadre des travaux de la mission et un consensus entre les représentants des ministères s'est progressivement formé autour de l'idée d'instaurer un échange de données portant sur les infractions, les mis en cause et les affaires pour relier le traitement gendarmerie-police et le traitement justice. Actuellement, la transmission des affaires par les services répressifs s'opère par la transmission au parquet d'un procès-verbal de synthèse sous forme papier.

Différentes solutions techniques sont envisageables qui vont du recours à un système de code barre jusqu'à la transmission directe des données. La solution la plus prometteuse serait celle consistant à transmettre par voie télématique au parquet les données du compte rendu d'enquête (CRE) figurant en tête de la procédure établie par la police, qui seraient enregistrées automatiquement au bureau d'ordre pénal. Ces données seraient stockées en attente de la réception effective des procédures sur papier. Au moment de cette réception, le bureau d'ordre pénal du parquet récupérerait les données informatiques et les enrichirait pour les enregistrer dans le système d'information judiciaire. Il faudrait donc mettre en place une transmission télématique entre les brigades de gendarmerie, les commissariats et les parquets. Cette solution n'implique pas de charge de travail supplémentaire pour les agents. Le regroupement de toutes les informations utiles en amont et en aval dans le système justice donnerait la possibilité aux unités chargées de l'exploitation de reconstituer les éléments du circuit depuis l'enregistrement de l'infraction jusqu'à l'issue judiciaire.

Au-delà de l'intérêt statistique, de telles modalités de transmission seraient plus cohérentes en termes de fonctionnalité car elles éviteraient que deux services de l'État soient contraints de saisir et d'éditer à deux reprises différentes des informations similaires.

Les données enregistrées dans les bases seraient traitées par les infocentres pour obtenir les informations nécessaires à la mise en correspondance des infractions et des réponses judiciaires. Pour être conformes à la loi Informatique et libertés, les données relatives aux mis en cause seraient rendues anonymes à l'issue du traitement, ce qui est actuellement une procédure informatique qui ne pose pas de difficulté (utilisation de logiciels types).

Des évolutions informatiques impératives

Ces objectifs supposent la modernisation des systèmes informatiques de la justice, les juridictions ne disposant pas d'infocentres en dehors des tribunaux de la région parisienne, comme on l'a vu plus haut. Les études sur la modernisation de l'informatisation de la justice ont débuté en septembre dernier. Le système en préparation, qui permettra de suivre l'ensemble du processus judiciaire, devrait donc prévoir la solution préconisée par la mission parlementaire.

On a vu plus haut que les statistiques judiciaires étaient encore très focalisées sur une description de l'activité des services et « séquences » même si la réforme de la statistique pénale engagée au ministère de

la Justice prend en compte depuis quelques années le besoin de mesurer les réponses pénales.

Cet effort doit être poursuivi. Il importe que les données statistiques judiciaires rendent compte du suivi des procédures, de la réception des procédures par le parquet jusqu'à l'exécution de la peine prononcée et ce par type d'infraction. C'est sur la phase d'exécution que les efforts doivent plus particulièrement porter.

L'appui de l'informatique est essentiel dans cette démarche. À cet égard, la mise en cohérence des trois logiciels pénaux est urgente. La nouvelle application dite de « convergence » devra inclure les outils permettant un lien avec les données de la statistique 4001.

De son côté, le ministère de l'Intérieur a mis à l'étude un projet concernant l'évolution du STIC, projet appelé ARDOISE¹, qui permettra d'automatiser l'établissement des procès-verbaux. La liaison télématique des services de gendarmerie, de police et des tribunaux devra s'intégrer dans le cadre du développement de ces nouvelles applications. Un support pourrait être constitué par l'intranet interministériel. La Défense et l'Intérieur devraient se mettre en relation avec la Justice sans tarder pour prévoir les modalités de ces évolutions au niveau du lien gendarmerie-police-justice.

La mission recommande la mise en place d'un groupe de travail entre les ministères concernés, sous l'égide de l'Observatoire, pour étudier et valider la nature des dispositifs envisagés, la définition des informations éventuellement cédées ou échangées, le niveau de ces échanges (nationaux ou locaux), ainsi que leur temporalité.

La réforme de l'état 4001 : une évolution qui devra bénéficier du concours de l'Observatoire

L'intégration ou la prise en compte spécifique de toutes les statistiques du ministère de l'Intérieur

Même s'il ne doit pas être considéré comme l'unique source statistique, l'état 4001 demeure le socle de la statistique de la délinquance pour les services qui sont les premiers au contact du terrain. Il devra être maintenu pendant une certaine période afin d'assurer la continuité et la comparaison avec les nouvelles statistiques². Pour lui permettre de donner une vision plus précise de la délinquance recensée par ces services, il est nécessaire de le réformer rapidement et de l'étendre de la façon suivante :

1 – incorporer les contraventions de la 5^e classe et les délits relatifs à la sécurité routière. Un étude en vue d'une réforme de cet ordre a été entreprise

(1) « Application de recueil des données opérationnelles et des informations statistiques sur les enquêtes ».

(2) C'est la méthode qui a été utilisée récemment lors de la réforme des taux de chômage pour appliquer les nouvelles normes internationales.

par le ministère de l'Intérieur, voici quelques mois. La nécessité de cette évolution fait l'unanimité. Elle pourrait être relancée sans difficulté afin de prévoir les modalités de l'intégration. L'ajout de ces infractions ne devrait pas déséquilibrer le 4001 par rapport à son état actuel, ni entraîner de modification au niveau du logiciel ou de la méthode de saisie. L'insertion de nouveaux index parmi les 107 existants ne pose pas non plus de problème de fond aux dires des responsables de l'état 4001 eux-mêmes. En revanche, il ne saurait être question d'intégrer toutes les contraventions au cadre du 4001 en y faisant figurer celles de la 1^{re} à la 4^e classe. Certaines d'entre elles ne présentent qu'un intérêt limité pour l'information du public et des responsables (infractions de stationnement notamment), sans parler du problème de gonflement de l'ensemble de l'état 4001 qui passerait d'environ 3,5 millions de faits constatés à 22 millions en l'espace de quelques mois. Cela ne signifie pas qu'il faille écarter l'exploitation statistique de ces contraventions. Elles sont, en effet, déjà enregistrées dans le STIC-FCE et il suffit de les extraire et de les analyser. La solution est de les exploiter dans un état particulier, après étude de celles qu'il faudrait sélectionner par nature d'infraction ;

2 – prévoir la prise en compte précise et l'harmonisation des statistiques des infractions recensées par d'autres services du ministère de l'Intérieur qui ne sont pas comptabilisées actuellement dans le 4001 (accidents, étrangers, notamment).

La rationalisation et l'exploitation de la main courante

La main courante devrait faire l'objet d'une rationalisation et d'une exploitation. La généralisation de la main courante informatisée a été réalisée dans la majeure partie des services de police. Cependant, cet outil n'est pas systématiquement utilisé et, lorsqu'il l'est, toutes ses possibilités ne sont pas exploitées. À ces problèmes fonctionnels s'ajoute un problème de fond : la main courante, comme on l'a vu en deuxième partie, comprend toutes sortes de données, et même l'enregistrement d'infractions qui auraient dû faire l'objet d'une procédure transmise à l'autorité judiciaire.

C'est pourquoi, il serait très profitable que le ministère de l'Intérieur en collaboration avec l'Observatoire diligente un audit pour apprécier la qualité des données de la main courante et les conditions de son utilisation dans les services. Par ailleurs, l'Observatoire pourrait réfléchir à une codification des données de la main courante qui ne sont pas normalisées jusqu'à présent. L'un des objectifs clairement affirmé de ces études devrait être d'extraire les faits susceptibles d'être qualifiés pénallement et de les classer dans le 4001.

La question de l'intégration des statistiques des autres administrations

Cette partie de la réforme ne concerne pas le seul ministère de l'Intérieur. Elle fait appel à une coordination administrative et pourrait à ce titre avoir l'appui de l'Observatoire qui constituerait des groupes de

travail. Des priorités pourraient être définies, toutes les administrations n'ayant pas vocation à être traitées selon le même calendrier ni leurs chiffres à être présentés au sein de l'état 4001. L'objectif fixé devrait être atteint par étapes.

Dans un premier temps, l'Observatoire veillerait à la coordination des enregistrements des statistiques d'infractions constatées par les autres administrations (douanes, répression des fraudes, inspection du travail, etc.) et analyserait en concertation avec les ministères intéressés les modalités de leur éventuelle intégration.

La recherche d'une exploitation scientifique des données de l'état 4001

La rationalisation statistique des chiffres présentés

Cet effort devrait être poursuivi en relation avec l'Observatoire au sein des administrations qui effectuent le recueil des faits.

L'objectif est d'aller de la statistique actuelle à des outils techniques qui aient une véritable portée et une lisibilité, des outils qui ne soient plus uniquement le résultat de l'addition des infractions constatées par les services de terrain. Technique, et sans que ces indications soient exhaustives à ce stade, il apparaît nécessaire de rechercher les points suivants.

Privilégier l'analyse et le commentaire des chiffres par catégories d'infractions

Actuellement, la publication annuelle des chiffres met en avant l'agrégation de tous les faits constatés et donne l'évolution générale de ce chiffre d'une année sur l'autre. Cette communication focalise l'attention autour d'un chiffre censé résumer une année d'enregistrement. Elle est très contestable scientifiquement et risquée en termes de présentation, car elle se prête aux extrapolations médiatiques ou aux interprétations. C'est pourquoi, il conviendrait de privilégier l'analyse et le commentaire des chiffres par grandes infractions, sans recourir à une addition. Le découpage qui existe déjà (atteintes aux biens, atteintes aux personnes, infractions économiques et financières, autres infractions) est un minimum. Un découpage plus pertinent consisterait à distinguer pour chacun de ces agrégats différents niveaux de gravité. Ainsi, il est nécessaire de décomposer la catégorie « voie publique » parce qu'elle est trop hétérogène pour être significative et qu'il est très malaisé de l'interpréter.

Essayer de distinguer les faits qui sont portés directement à la connaissance des services par les victimes de ceux qui résultent de l'action d'initiative

Ces deux types de statistiques ne peuvent avoir le même statut, ni les mêmes propriétés. Le suivi des infractions découvertes à l'initiative des services fournit deux données : une indication sur la délinquance,

certes, mais également sur l'activité des services et les moyens qu'ils mettent en œuvre pour lutter contre la délinquance. Le nombre de plaintes déposées par les victimes constitue, en revanche, un indicateur plus clair de la délinquance. C'est à partir de son analyse qu'on peut mieux apprécier les évolutions.

Créer des indicateurs qui permettent d'analyser les évolutions de manière plus significative

Même distinguée par catégorie, l'agrégation des infractions constatées est un chiffre brut qui nécessite, pour être interprété, la mise en perspective avec d'autres informations. Le *taux de prévalence* pour une catégorie d'infractions données par rapport à la population est un indice pertinent (par exemple, le nombre de vols à la tire pour 10 000 habitants). Ce taux présente un double intérêt : d'abord il est plus significatif du risque de victimisation et donc mieux interprétable ; ensuite, lorsqu'on examine son évolution, on tient compte implicitement de l'évolution annuelle de la population. L'observation d'un *taux de prévalence* est donc plus raffinée et permet des analyses plus pertinentes.

La construction d'indicateurs peut aller plus loin, notamment lorsqu'on s'intéresse à la variation géographique de la délinquance, les caractéristiques sociodémographiques locales (quartiers, territoires, types d'espaces), le taux de chômage... Ce sont des facteurs qui influencent très sensiblement la nature et l'intensité des faits de violence sur un secteur. C'est pourquoi la comparaison régionale de la délinquance passe nécessairement par la construction d'indices intégrant les sources naturelles de variation du phénomène (nombre de ménages, zones de résidence, type d'habitat, insertion professionnelle, classes d'âge). La démarche d'établissement d'indicateurs pertinents et leur analyse devrait permettre à l'Observatoire non seulement de fournir les éléments du débat sur la délinquance mais aussi une analyse diversifiée et comparative. La transparence ne se suffit pas à elle-même si elle ne se nourrit pas d'une démarche d'explication, d'analyse, de recherche de tous les facteurs possibles pour une interprétation valide de la réalité.

Mieux cerner les victimes et les auteurs

La statistique de l'état 4001 est riche sur les victimes, mais peu exploitée. Tout un travail statistique est à bâtir à partir des informations contenues dans le STIC-FCE.

Par ailleurs, les renseignements recueillis sur les auteurs ne font l'objet d'aucune exploitation systématisée, ce qui rend impossible une approche plus technique. Il faudrait là aussi rapporter la commission des faits à d'autres données (zone de résidence, distinction majeur/mineur, insertion professionnelle, etc.). L'état 4001 devrait donc s'enrichir de variables socio-économiques qui donneraient également lieu à la construction d'indicateurs pour permettre une analyse qui n'existe pas actuellement. Des indicateurs devraient être construits sur la réitération des infractions, plus particulièrement pour les mineurs.

Au-delà, la publication de données statistiques, anonymes évidemment, sur les victimes et les auteurs par âge, sexe, zone de résidence, est un élément pour mieux restituer la réalité : des quartiers ou des villes sont actuellement connus pour des faits de délinquance médiatisés, ce qui nuit à l'image de l'ensemble de leurs habitants. Or, les chiffres, et les cartographies qu'ils permettent de bâtir, conduisent parfois à relativiser ces phénomènes et même à éliminer bon nombre d'idées reçues.

Éclairer des phénomènes insuffisamment analysés

Il s'agirait de mesurer et d'évaluer l'impact sur l'évolution de la délinquance de l'organisation des services et des moyens mis en œuvre. Ainsi, ce qui est dit aujourd'hui sur les conséquences de l'instauration de la police de proximité mériterait d'être complété par des analyses chiffrées qui feraient mieux apparaître les effets de la réforme.

De même, l'Observatoire devrait être en mesure de réagir rapidement à des phénomènes inexpliqués (baisse ou augmentation soudaine de la délinquance dans un secteur géographique, déplacement des actes de délinquance, etc.).

La sélection d'indicateurs d'activité pertinents

L'état 4001 dans sa conception actuelle est à la fois une statistique de l'activité des forces de police et le recensement des infractions constatées par celles-ci. Il est impératif que ces deux aspects soient distingués.

Les services disposent déjà de batteries d'indicateurs pour leur gestion interne, l'évaluation de leurs moyens rapportée à leur activité. Ces chiffres devraient pouvoir être rapportés aux objectifs fixés aux services ou que ceux-ci se fixent localement (effectifs, moyens, contrôles opérés d'initiative ou après saisine judiciaire, nombre d'investigations, durée passée sur les enquêtes, etc.).

Ces outils ou ratios n'auraient pas à être systématiquement rendus publics, puisqu'ils concerneiraient la gestion interne des services et pourraient revêtir une portée plus opérationnelle. Ils pourraient faire l'objet d'une étude pour sélectionner les plus pertinents et les publier. En tout cas, leur logique ne doit pas être de s'incorporer à la statistique des crimes et délits, car ils obéissent à une finalité toute autre.

Instrument de pilotage de l'action de l'État, ils devraient aussi être disponibles pour les chercheurs et rien ne devrait s'opposer à ce qu'ils soient communiqués au public, après expérimentation, sans être présentés dans la statistique annuelle. Ils pourraient alors être considérés comme l'information donnée par les ministères au public sur les moyens et les résultats ou les réponses de la lutte contre la délinquance ou certaines catégories de délinquances.

La rationalisation du taux d'élucidation

Dans l'immédiat, un travail de fond devrait être mené sur le taux d'élucidation qui est le seul indicateur publié qui puisse se rapporter intrinsèquement à l'activité des services. Or, cet indicateur ne tient pas compte dans sa présentation actuelle de la diversité des formes d'intervention policière et ne permet pas d'établir de différence entre « *l'action réactive* » des services saisis par le public et « *l'action proactive* » enclenchée d'initiative. Il s'ensuit généralement une variation dans les taux d'élucidation, les infractions relevées par l'action proactive étant élucidées par définition, tandis que les autres ont des taux d'élucidation très variables, qui tiennent, soit aux moyens mis en œuvre en raison de la nature de l'infraction, soit au contraire à l'absence de moyens ou de politiques : ainsi, le taux d'élucidation des homicides est-il élevé, alors que celui des vols, qui constituent la grande masse des délits, est très bas (à l'exception du vol à l'étalage).

Le taux d'élucidation devrait être maintenu comme une indication de l'activité policière, mais il ne doit pas être isolé. Il conviendrait de le distinguer suivant les catégories d'actions et d'infractions, voire de le compléter par des indicateurs rapportés aux moyens d'investigation. Des améliorations fortes devraient être mises en œuvre sur la méthodologie et la présentation de cette statistique. Il s'agirait de :

- vérifier que, dans tous les cas, la constatation et l'élucidation ne donnent pas lieu à deux enregistrements distincts dans l'état 4001 ; comme on l'a expliqué plus haut, la constatation de l'infraction peut avoir lieu dans une circonscription et l'interpellation de l'auteur dans une autre ; les systèmes locaux n'étant pas connectés entre eux, ces informations ne donnent pas toujours lieu à recouplement par les services locaux, ce qui fait naître un double comptage ;
- calculer deux taux d'élucidation pour distinguer l'action des services à la suite des plaintes de l'action d'initiative ; en théorie, le taux d'élucidation des actions dites proactives est proche de 100 % ; le taux d'élucidation des infractions portées à la connaissance des services par les victimes est beaucoup plus significatif et doit être isolé ;
- ramener le calcul du taux d'élucidation par circonscription à une structure équivalente de nature d'infractions ; l'agrégation simple effectuée actuellement n'est pas un indicateur pertinent ; elle est susceptible de conduire à des interprétations erronées lorsqu'on procède à des comparaisons par circonscription ; l'illustration du mode de calcul actuel par un exemple montre que, si une circonscription A constate dix homicides avec 70 % d'élucidation et 20 cambriolages avec 5 % d'élucidation, elle présente un taux d'élucidation agrégé de 26,7 % ; mais une circonscription B, qui constate 20 homicides avec 70 % d'élucidation et 20 cambriolages avec 5 % d'élucidation, se retrouve avec un taux d'élucidation agrégé de 40 % ; or, cette différence importante entre les deux services n'est qu'apparente puisque l'efficacité du travail est identique si l'on s'en tient aux chiffres de base ; la méthode de calcul actuel avec des taux agrégés est dangereuse, puisqu'elle retrace mal la réalité et peut conduire certains services à ne pas enregistrer, et donc à porter en main courante les faits à faible taux d'élucidation afin de ne pas dégrader le taux apparent agrégé ;

avec une méthode calculant et présentant des taux d'élucidation par circonscription pour des infractions de même nature, de telles pratiques de classement perdraient leur sens¹.

La mesure des gardes à vue

Cette donnée peut être conservée dans la présentation de l'état 4001. Elle doit être précisée, afin de distinguer les gardes à vue des simples rétentions, notamment aux fins de dégrisement.

La statistique des déférements et des écroués

Si la statistique des déférements doit être conservée et peut être présentée dans l'état 4001, la tenue de la statistique des écroués incombe à l'autorité judiciaire qui est la seule à même de la produire.

Cette compétence judiciaire n'exclut pas des retours d'information vers les services de gendarmerie et de police, qui existent déjà, en particulier dans le cadre du traitement en temps réel des infractions

(1) Sauf à supposer qu'à l'intérieur de la catégorie des vols, par exemple, la politique d'un service pourrait consister à ne pas enregistrer dans la statistique des vols ceux dont on sait pertinemment qu'on n'a pas les moyens de les élucider. On privilégiera dès lors le taux d'élucidation des vols de voitures par rapport à celui des vols de bicyclette ou de deux-roues. Cette observation invite à considérer que le taux d'élucidation n'est une statistique valable de l'activité des services que s'il est décomposé au maximum par catégorie d'infractions.

Conclusion

La création d'un Observatoire de la délinquance est une nécessité au stade actuel du débat sur les chiffres. Incontestablement, c'est aussi une chance de synergie et de progrès scientifique dans un domaine où l'analyse statistique doit permettre de déboucher sur des études de fond.

Sur le plan technique, les chantiers à ouvrir sont multiples :

- améliorations des données
- modernisation des traitements informatiques,
- intégration progressive de l'ensemble des statistiques sur la délinquance,
- recherche d'agrégats et d'indicateurs pertinents,
- études sur des séries de phénomènes peu explorés.

En termes d'appui et de coordination, le rôle de l'Observatoire sera déterminant pour aider au rapprochement des services de la gendarmerie, de la police et de la justice qui doivent établir des passerelles entre eux afin de suivre le cheminement qui va de l'action des services répressifs aux réponses judiciaires.

Mais c'est en matière de communication que l'innovation devrait être la plus forte. En effet, si les ministères conservent leurs données et peuvent continuer à effectuer des publications, c'est à l'Observatoire que reviendra la charge de réaliser les communications annuelles et périodiques sur les chiffres de la délinquance. Cette fonction devrait inciter les différentes parties prenantes à la concertation et au partenariat.

À ces effets attendus, il faut ajouter la dimension à la fois nationale et locale de l'Observatoire. Des statistiques nationales mieux construites et exploitées ne présenteraient pas un intérêt de fond si les aspects locaux étaient mis de côté. Or, l'Observatoire devrait avoir une fonction prépondérante de relais des instances locales, pour tenir lieu de référent et de centre de ressources, mais aussi pour ancrer son action de recherche et d'expertise dans la réalité des politiques publiques de sécurité qui ne peuvent bien s'évaluer qu'au niveau territorial.

La réalisation de l'ensemble de ces défis permettrait à notre pays de participer concrètement à l'instance européenne en cours de création et d'y faire valoir ses propositions avec une garantie de validité scientifique.

Enfin, les conséquences de cette création devraient aboutir à une meilleure visibilité de leur action par les forces présentes sur le terrain, se traduisant par un renforcement de leur capacité opérationnelle à l'aide d'outils qui sont réclamés et font cruellement défaut dans la gestion quotidienne des délinquances, ainsi qu'une information par les juridictions sur les suites de leur intervention.

À travers ces évolutions, c'est l'amélioration des services rendus aux citoyens qui se trouve visée en première place, l'objectif n'étant pas d'avoir des systèmes idéaux, mais de considérer que la sécurité est un bien commun dont le maintien nécessite le recours à tous les outils et instruments d'analyse disponibles pour faire reculer des délinquances de plus en plus complexes et diverses.

Annexes

Lettres de mission

Le Premier ministre
n° 872/01/SG

Monsieur Christophe Caresche
Député de la 18^e circonscription
de Paris
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

Paris, le 23 juillet 2001

Monsieur le Député,

Les statistiques de la délinquance ne permettent en l'état qu'une approche insatisfaisante de l'insécurité. Elles se bornent à comptabiliser le nombre de crimes, de délits et de certaines catégories de contraventions portées à la connaissance des services d'enquête ainsi que le nombre d'infractions ayant ces mêmes qualifications relevées directement par ces services. Elles ne rendent ainsi qu'imparfaitement compte de l'évolution de la délinquance puisque certaines variations du nombre des faits constatés s'expliquent en fait par des changements dans les modes d'organisation et de fonctionnement des services ou par des modifications dans les priorités qui leur sont données. Par ailleurs, les statistiques actuelles n'intègrent pas les décisions prises par l'autorité judiciaire ni donc les suites données aux infractions.

Cet outil statistique apparaît ainsi insuffisant au regard des objectifs de mesure de l'insécurité, et de connaissance des résultats obtenus par les services d'enquête ainsi que des suites judiciaires qui leur sont données. Or les citoyen attendent légitimement des informations présentant, avec la plus grande objectivité et de manière régulière, la mesure de la délinquance et les réponses qui lui sont apportées.

C'est pourquoi le Gouvernement a décidé lors de la réunion des ministres du 12 avril 2001 de s'engager dans une démarche visant à mettre au point un nouvel instrument statistique permettant de passer d'une logique de constat des infractions à une logique de mesure de l'insécurité et des résultats obtenus.

Vous avez accepté de conduire conjointement avec M. Robert Pandraud, ancien ministre, député de Seine-Saint-Denis, un travail de définition de ce projet qui pourrait déboucher sur la mise en place d'un observatoire de la délinquance.

Vous serez assisté par un comité technique, composé d'un sociologue, d'un statisticien, d'un magistrat, d'un commissaire de la police nationale et d'un officier de gendarmerie nationale. Vous pourrez procéder à toutes auditions de personnalités qualifiées. Vous bénéficierez des résultats des études menées par un groupe de travail commun aux ministères de l'intérieur et de la justice qui a recensé et analysé les dispositifs existants, commencé à mettre en lumière les raisons techniques qui expliquent les imperfections des statistiques actuelles et étudié, en se fondant sur des recherches locales, les possibilités de produire des données et des analyses communes aux services d'enquête et aux juridictions. Vous pourrez également faire appel aux services des départements ministériels concernés par votre mission.

La démarche qui vous est confiée vise à atteindre plusieurs objectifs.

Il s'agit d'abord de disposer à terme d'un outil statistique apte à rendre compte de l'évolution réelle de la délinquance, de l'activité des services d'enquête et des suites données par l'institution judiciaire. Cet outil devra permettre une analyse et une présentation des chiffres de la délinquance et des résultats obtenus qui soient communes aux ministères de l'Intérieur, de la Justice et de la Défense. Il contribuera à mesurer l'efficacité et la continuité du traitement pénal, de la constatation de l'infraction à l'exécution de la sanction.

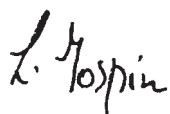
Il serait souhaitable également que puisse être mis en place un instrument qui permette plus globalement, sinon de quantifier, du moins de mesurer l'évolution du sentiment d'insécurité.

Enfin, le Gouvernement considère que doivent être créées les conditions de la transparence en une matière aussi sensible et proche des préoccupations de nos concitoyens. Cela suppose que l'observatoire à créer soit à même de diffuser de manière périodique et régulière des informations sur la délinquance et sur les réponses qui y sont apportées par les politiques concourant à la sécurité publique. Cela suppose également que cet observatoire assure sa mission en étroite liaison avec les services statistiques des ministères intéressés.

Vous voudrez bien me faire part pour la fin de l'année 2001 de vos réflexions et propositions, y compris en ce qui concerne les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs ainsi définis.

Vous accomplirez cette mission dans le cadre des dispositions de l'article LO-144 du code électoral, auprès de la garde des Sceaux, ministre de la Justice, du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Défense. Un décret en ce sens sera très prochainement publié au Journal officiel.

En vous remerciant d'avoir accepté cette mission, je vous prie de croire, Monsieur le Député, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Lionel Jospin

Le Premier ministre
n° 873/01/SG

Monsieur Robert Pandraud
Ancien ministre
Député de la 8^e circonscription de
Seine-Saint-Denis
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

Paris, le 23 juillet 2001

Monsieur le Député,

Les statistiques de la délinquance ne permettent en l'état qu'une approche insatisfaisante de l'insécurité. Elles se bornent à comptabiliser le nombre de crimes, de délits et de certaines catégories de contraventions portées à la connaissance des services d'enquête ainsi que le nombre d'infractions ayant ces mêmes qualifications relevées directement par ces services. Elles ne rendent ainsi qu'imparfaitement compte de l'évolution de la délinquance puisque certaines variations du nombre des faits constatés s'expliquent en fait par des changements dans les modes d'organisation et de fonctionnement des services ou par des modifications dans les priorités qui leur sont données. Par ailleurs, les statistiques actuelles n'intègrent pas les décisions prises par l'autorité judiciaire ni donc les suites données aux infractions.

Cet outil statistique apparaît ainsi insuffisant au regard des objectifs de mesure de l'insécurité, et de connaissance des résultats obtenus par les services d'enquête ainsi que des suites judiciaires qui leur sont données. Or les citoyen attendent légitimement des informations présentant, avec la plus grande objectivité et de manière régulière, la mesure de la délinquance et les réponses qui lui sont apportées.

C'est pourquoi le Gouvernement a décidé lors de la réunion des ministres du 12 avril 2001 de s'engager dans une démarche visant à mettre au point un nouvel instrument statistique permettant de passer d'une logique de constat des infractions à une logique de mesure de l'insécurité et des résultats obtenus.

Vous avez accepté de conduire conjointement avec M. Robert Pandraud, ancien ministre, député de Seine-Saint-Denis, un travail de définition de ce projet qui pourrait déboucher sur la mise en place d'un observatoire de la délinquance.

Vous serez assisté par un comité technique, composé d'un sociologue, d'un statisticien, d'un magistrat, d'un commissaire de la police nationale et d'un officier de gendarmerie nationale. Vous pourrez procéder à toutes auditions de personnalités qualifiées. Vous bénéficiez des résultats des études menées par un groupe de travail commun aux ministères de l'intérieur et de la justice qui a recensé et analysé les dispositifs existants, commencé à mettre en lumière les raisons techniques qui expliquent les imperfections des statistiques actuelles et étudié, en se fondant sur des recherches locales, les possibilités de produire des données et des analyses communes aux services d'enquête et aux juridictions. Vous pourrez également faire appel aux services des départements ministériels concernés par votre mission.

La démarche qui vous est confiée vise à atteindre plusieurs objectifs.

Il s'agit d'abord de disposer à terme d'un outil statistique apte à rendre compte de l'évolution réelle de la délinquance, de l'activité des services d'enquête et des suites données par l'institution judiciaire. Cet outil devra permettre une analyse et une présentation des chiffres de la délinquance et des résultats obtenus qui soient communes aux ministères de l'Intérieur, de la Justice et de la Défense. Il contribuera à mesurer l'efficacité et la continuité du traitement pénal, de la constatation de l'infraction à l'exécution de la sanction.

Il serait souhaitable également que puisse être mis en place un instrument qui permette plus globalement, sinon de quantifier, du moins de mesurer l'évolution du sentiment d'insécurité.

Enfin, le Gouvernement considère que doivent être créées les conditions de la transparence en une matière aussi sensible et proche des préoccupations de nos concitoyens. Cela suppose que l'observatoire à créer soit à même de diffuser de manière périodique et régulière des informations sur la délinquance et sur les réponses qui y sont apportées par les politiques concourant à la sécurité publique. Cela suppose également que cet observatoire assure sa mission en étroite liaison avec les services statistiques des ministères intéressés.

Vous voudrez bien me faire part pour la fin de l'année 2001 de vos réflexions et propositions, y compris en ce qui concerne les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs ainsi définis.

Vous accomplirez cette mission dans le cadre des dispositions de l'article LO-144 du code électoral, auprès de la garde des Sceaux, ministre de la Justice, du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Défense. Un décret en ce sens sera très prochainement publié au Journal officiel.

En vous remerciant d'avoir accepté cette mission, je vous prie de croire, Monsieur le Député, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bien à vous,

L. Jospin

Lionel Jospin

Annexe 2

Liste des personnes auditionnées et rencontrées

Ministère de la Justice

M. Finieltz, directeur des affaires criminelles et des grâces

M^{me} Rauline, sous-directrice de la protection judiciaire de la jeunesse

M. Fons, chef du bureau de l'informatisation des juridictions, direction des services judiciaires

M. Luciani, chef du bureau des études, direction des affaires criminelles et des grâces

M^{me} Timbart, chef du bureau des études et de la diffusion, sous-direction de la statistique, des études et de la documentation, direction de l'administration générale et de l'équipement

Juridictions

Déplacement à Lyon

M. Falletti, procureur général près la cour d'appel de Lyon

M. Hassenfratz, procureur de la République au TGI de Lyon

Déplacement à Versailles

M. Desclaux, procureur général près la cour d'appel de Versailles

M. Colleu, procureur de la République au TGI de Versailles

Déplacement à Nanterre

M^{me} Caillibotte, secrétaire générale du parquet de Nanterre

M. Bot, procureur de la République au TGI de Nanterre

Ministère de l'Intérieur

M. Duffé, inspecteur général de l'administration

M. Bergougnoix, directeur général de la police nationale

M. Rouzeau, directeur adjoint, direction générale de la police nationale

M. Riou, directeur central de la police judiciaire

M. Decharrière, directeur central de la sécurité publique

M. Proust, réfet de police

M. Prévost, préfet des Yvelines

M. Boscher, sous-directeur des missions, direction centrale de la sécurité publique

M. Sion, chef du bureau de la délinquance urbaine et des affaires judiciaires, direction centrale de la sécurité publique

M. Sassenhof, chef de la division des études et de la prospective (jusqu'au 30/09/01), direction centrale de la police judiciaire

M. Hidalgo, chef de la division de la logistique opérationnelle, direction centrale de la police judiciaire

M. Perez-Vacquet, chef de la division des études et de la prospective (à compter du 1/10/01), direction centrale de la police judiciaire

M. Allier-Gayrard, division des études et de la prospective, direction centrale de la police judiciaire

Déplacement à Versailles

M. Weigel, directeur départemental de la sécurité publique

M. Thévenard, adjoint au directeur départemental de la sécurité publique

Déplacement à Nanterre

M. Lamotte, directeur départemental de la sécurité publique

M. Agnèse, adjoint au directeur départemental de la sécurité publique

Déplacement à Lyon

M. Musy, cabinet du préfet délégué pour la sécurité et la défense

Représentants syndicaux de la police nationale

MM. Garnier et Delage, Alliance police nationale

MM. Beschizza et Brisset, Synergie officiers

M. Ventre, Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale

MM. Djabian et Maury, Syndicat national des officiers de police

MM. Beugnet et Landore et M^{me} Viard, Syndicat général de la police Force ouvrière

M. Mazanet, UNSA-Police

Ministère de la Défense

M. Steinmetz, directeur général de la gendarmerie nationale

M. Denizot, chef du service des opérations et de l'emploi, direction générale de la gendarmerie nationale

Déplacement à Versailles

Colonel Bizouart, commandant du groupement de gendarmerie

Ministère de l'Éducation nationale

M^{me} Henrich, directrice du Comité national de lutte contre la violence à l'école

Ministère des Finances

M. Puig, chef du bureau de la répression des fraudes, direction générale des douanes et droits indirects

Institut national de la statistique et des études économiques

M. Champsaur, directeur de l'INSEE

M. Guillemot, chef de la division « conditions de vie des ménages »

M. Mordant, chef de la division « méthodes comparées »

M. Crenner, chargé d'études à l'INSEE

M^{me} Dumartin, chargé d'études à l'INSEE

Conseil national de l'information statistique

M. Delarue, vice-président du CNIS

Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie

M^{me} Maestracci, présidente de la MILD'T

Observatoire français des drogues et de la toxicomanie

M. Coste, directeur de l'OFDT

M. Beck, responsable du pôle enquêtes de l'OFDT

Observatoire interministériel de la sécurité routière

M. Châtelon, directeur de l'OISR

Commission nationale de l'informatique et des libertés

M. Boyer, secrétaire général de la CNIL

Ville de Lyon

M. Collomb, maire de Lyon

M. Vialay, responsable de l'Observatoire de la délinquance de Lyon

Chercheurs et personnalités qualifiées

Institut des hautes études de la sécurité intérieure

M. Karsenty, directeur de l'IHESI

M. Ocquetaeu, chef du département de la recherche à l'IHESI

M. Glorieux, chef du département des études à l'IHESI

M. Monjardet, président du conseil scientifique de l'IHESI

Autres personnalités entendues es qualité

M. Aubusson de Cavarlay, ingénieur de recherches au CESDIP, président de Pénombre

M. Bauer, consultant en sécurité, président de AB Associates

M. Got, président du conseil scientifique de l'OFDT

M. Robert, directeur de recherches au CNRS, membre du CESDIP, président du groupe européen de recherche sur les normativités (GERN)

M. Tournier, directeur de recherches au CNRS, membre du CESDIP, président de l'association française de criminologie

Maquette de l'état 4001

Tableau 1.2

N D E X	DESIGNATION DES INFRACTIONS	Faits constatés	Gardes à Vu de 24 Heures au plus maximum	Personnes tuées en cause par faits d'infraction				Femmes
				Hommes	étrangers	français	étrangers	
1	Règlements de compte entre malfaiteurs							
2	Homicides pour voler et à l'occasion de vols							
3	Homicides pour d'autres motifs							
4	Tentatives d'homicides pour voler et à l'occasion de vols							
5	Tentatives d'homicides pour d'autres motifs							
6	Coups et blessures volontaires suivis de mort							
7	Autres coups et blessures volontaires criminels ou correctionnels							
8	Prises d'otages à l'occasion de vols							
9	Prises d'otages dans un autre but							
10	Sequestrations							
11	Menaces ou chantages pour extorsion de fonds							
12	Menaces ou chantages dans un autre but							
13	Attentes à la délinquance et à la personnalité							
14	Violations de domicile							
15	Vols à main armée contre des établissements financiers							
16	Vols à main armée contre des établissements industriels ou commerciaux							
17	Vols à main armée contre des entreprises de transports de fonds							
18	Vols à main armée contre des particuliers à leur domicile							
19	Autres vols à main armée							
20	Vols avec armes blanches contre des établissements financiers, commerciaux ou industriels							
21	Vols avec armes blanches contre des particuliers à leur domicile							
22	Autres vols avec armes blanches							
23	Vols violents sans arme contre des établissements financiers, commerciaux ou industriels							
24	Vols violents sans arme contre des particuliers à leur domicile							
25	Vols violents sans arme contre des femmes sur voie publique ou autre lieu public							
26	Vols violents sans arme contre d'autres victimes							
27	Cambriolages de locaux d'habitation principale							
28	Cambriolages de résidences secondaires							
29	Cambriolages de locaux industriels, commerciaux ou financiers							
30	Cambriolages d'autres lieux							
31	Vols avec curte par rase en tous lieux							
32	Vols à la tire							
33	Vols à l'étage							
34	Vols de véhicules de transport avec frêt							
35	Vols d'automobiles							
36	Vols de véhicules motorisés à 2 roues							
37	Vols à la roulotte							
38	Vols d'accessoires sur véhicules à moteur immatriculés							
39	Vols simples sur chantier							
40	Vols simples sur exploitations agricoles							
41	Autres vols simples contre des établissements publics ou privés							
42	Autres vols simples contre des particuliers dans des locaux privés							
43	Autres vols simples contre des particuliers dans des lieux publics							
44	Reeils							
45	Provençalisme							
46	Vols sur des mineurs							
47	Vols sur des mineures							
48	Flanchements seuls et autres agressions sexuelles contre des mineurs							
49	Flanchements seuls et autres agressions sexuelles contre des mineures							
50	Attentes sexuelles							
51	Homicides commis contre enfants de moins de 15 ans							
52	Violences graves infligées et abandon des enfants							
53	Décls au sujet de la garde des mineurs							
54	Souveraineté de pension alimentaire							

Tableau 2.2

N°	DESIGNATION DES INFRACTIONS	Frais consommés	Lais s	Gardes à vue	de -24 Heures au maximum	de plus de 24 Heures	Personnes mises en cause par renouvellement de culpabilité				
							Hommes	Étrangers	Français	Ecroués	Moins 18 ans
55	Trafic et revende sans usage de stupéfiants										Plus 18 ans
56	Usage récurrent de stupéfiants										
57	Usage de stupéfiants										
58	Autres infractions à la législation sur les stupéfiants										
59	Défauts de débits de boissons et infraction à la réglementation sur l'alcool et le tabac										
60	Fraudes alimentaires et infractions à l'hygiène										
61	Autres délits contre santé publique et la réglementation des professions médicales										
62	Incidentes volontaires de biens publics										
63	Incidentes volontaires de biens privés										
64	Attaques à l'épée/l'épissot contre des biens publics										
65	Attaques à l'épée/l'épissot contre des biens privés										
66	Autres destructions et dégradations de biens publics										
67	Autres destructions et dégradations de biens privés										
68	Destructions et dégradations de véhicules privés										
69	Infractions aux conditions générales d'entrée et de séjour des étrangers										
70	Aide à l'entrée, à la circulation et au séjour des étrangers										
71	Autres infractions à la police des étrangers										
72	Obstacles à déposition, audience										
73	Violences à dépositaires, autorité										
74	Port ou détention armes prohibées										
75	Attaques aux intérêts fondamentaux de la Nation										
76	Debts des courses et des jeux										
77	Défauts interdiction de séjour et de paraître										
78	Destructions, cratances et autres délits envers les animaux										
79	Attaques à l'environnement										
80	Chasse et pêche										
81	Faux documents d'identité										
82	Faux documents concernant la circulation des véhicules										
83	Autres faux documents administratifs										
84	Faux en écriture publique et authentique										
85	Autres faux en écriture										
86	Fausse monnaie										
87	Contrefaçons et fraudes industrielles et commerciales										
88	Contrefaçons littéraires et artistiques										
89	Isolation et usages de cheques vols										
90	Falsification et usages de cartes de crédit										
91	Escroqueries et abus de confiance										
92	Infractions à la législation sur les citégiées										
93	Travaux clandestins										
94	Fraude d'étranger sans titre de travail										
95	Marchandise - prêt de main-d'œuvre										
96	Index non utilisé										
97	Index non utilisé										
98	Banquerouets, abus de biens sociaux et autres délits de société										
99	Index non utilisé										
100	Index non utilisé										
101	Prat. illicites, publicité fausse et infractions aux règles de la concurrence										
102	Achats et ventes sans factures										
103	Infractions à l'exercice d'une profession réglementée										
104	Infractions au droit de l'urbanisme et de la construction										
105	Fraudes fiscales										
106	Autres délits économiques et financiers										
107	Autres délits										
											Total

Nomenclature des motifs de classement sans suite / Table des natures d'affaires (NATAFF)

NOMENCLATURE DES MOTIFS DE CLASSEMENT SANS SUITE

Parquet de

Numéro de parquet

Date de la décision

<ul style="list-style-type: none"> ● Absence d'infraction <ul style="list-style-type: none"> 11 <input type="checkbox"/> absence d'infraction ● Infraction insuffisamment caractérisée <ul style="list-style-type: none"> 21 <input type="checkbox"/> infraction insuffisamment caractérisée ● Motifs juridiques <ul style="list-style-type: none"> 31 <input type="checkbox"/> extinction action publique/retrait de plainte (injure et diffamation, atteinte à la vie privée) 32 <input type="checkbox"/> extinction action publique/amnistie 33 <input type="checkbox"/> extinction action publique/transaction 34 <input type="checkbox"/> autres cas extinction action publique (décès, prescription, abrogation loi pénale, chose jugée) 35 <input type="checkbox"/> immunité 36 <input type="checkbox"/> irrégularité de la procédure 37 <input type="checkbox"/> irresponsabilité de l'auteur (irresponsabilité pour trouble psychique, légitime défense, contrainte et force majeure) ● Poursuite inopportune <ul style="list-style-type: none"> 41 <input type="checkbox"/> recherches infructueuses 42 <input type="checkbox"/> désistement plaignant 43 <input type="checkbox"/> état mental déficient 44 <input type="checkbox"/> carence plaignant 45 <input type="checkbox"/> comportement de la victime 46 <input type="checkbox"/> victime désintéressée d'office 47 <input type="checkbox"/> régularisation d'office 48 <input type="checkbox"/> préjudice ou trouble peu important causé par l'infraction 	<ul style="list-style-type: none"> ● Procédures alternatives mises en œuvre par parquet <ul style="list-style-type: none"> 51 <input type="checkbox"/> réparation/mineur 52 <input type="checkbox"/> médiation 53 <input type="checkbox"/> injonction thérapeutique 54 <input type="checkbox"/> plaignant désintéressé sur demande du parquet 55 <input type="checkbox"/> régularisation sur demande du parquet 56 <input type="checkbox"/> rappel à la loi/avertissement 57 <input type="checkbox"/> orientation structure sanitaire, sociale ou professionnelle sur demande du parquet ● Procédures alternatives mises en œuvre par d'autres autorités <ul style="list-style-type: none"> 61 <input type="checkbox"/> autres poursuites ou sanctions de nature non pénale ● Auteur inconnu <ul style="list-style-type: none"> 71 <input type="checkbox"/> auteur inconnu
---	--

❑ ABSENCE D'INFRACTION

MOTIF 11 : *absence d'infraction*

Dès lors qu'aucune infraction n'est relevée, que la procédure fasse apparaître ou non un auteur, il convient d'utiliser ce motif. Le plus souvent, il s'agira d'affaires enregistrées comme pénales alors qu'elles s'avèrent être de nature purement civile, commerciale ou administrative.

❑ INFRACTION INSUFFISAMMENT CARACTERISEE

MOTIF 21 : *infraction insuffisamment caractérisée*

Ce motif complète le premier. Il regroupe certaines hypothèses telles "les circonstances indéterminées", "les charges insuffisantes" ou encore "l'insuffisance de preuve" qui traduisent l'absence d'un ou plusieurs éléments constitutifs de l'infraction. Il y a doute sur l'existence même de l'infraction. En revanche, si l'infraction n'est pas contestée mais que l'auteur présumé est mis hors de cause, il conviendra, en cas de classement, de saisir le code 71 "auteur inconnu".

❑ MOTIFS JURIDIQUES

MOTIF 31 : *extinction action publique/retrait de plainte* (injure et diffamation, atteinte à la vie privée)

Il s'agit des seuls cas énumérés par la loi pour lesquels un retrait de plainte de la victime met fin à la procédure (art.49 de la loi du 29 juillet 1881 pour l'injure et la diffamation et art. 226-6 du code pénal pour les atteintes à la vie privée). Ce code ne peut être utilisé pour les autres cas de retrait de plainte qui, en opportunité, peuvent conduire à un classement de l'affaire. Ces cas sont visés sous le code 43.

MOTIF 32 : *extinction action publique/amnistie*

Doivent être classées sous ce motif, les procédures bénéficiant de l'amnistie en raison de la nature de l'infraction (art.1 et 2 de la loi du 3 août 1995 pour ce qui concerne la dernière loi d'amnistie).

MOTIF 33 : *extinction action publique/transaction*

Il s'agit des différents cas prévus par la loi pour lesquels une transaction, le plus souvent après autorisation du parquet, est mise en œuvre par l'administration. Sa réussite est cause d'extinction de l'action publique. Ces transactions sont principalement prévues dans les domaines fiscal, douanier et en matière d'environnement.

MOTIF 34 : *autres cas extinction action publique* (décès, prescription, abrogation loi pénale, chose jugée)

Il s'agit de tous les autres cas d'extinction de l'action publique.

MOTIF 35 : *immunité*

Ce motif vise les cas dans lesquels la loi rend impossible, pour certaines infractions voire pour tout type d'infraction, une poursuite pénale du fait de la qualité de leur auteur : immunité diplomatique.

MOTIF 36 : *irrégularité de la procédure*

Ce motif vise les cas où, après analyse de la procédure, le parquet relève une irrégularité (le plus souvent les conditions tenant à l'interpellation et au contrôle d'identité) et décide en conséquence de classer le dossier.

MOTIF 37 : *irresponsabilité de l'auteur* (irresponsabilité pour trouble psychique, légitime défense, contrainte et force majeure)

Ce code vise tous les cas d'irresponsabilité légale qui juridiquement rendent impossible toute poursuite.

POURSUITE INOPPORTUNE

MOTIF 41 : *recherches infructueuses*

Ce motif vise les cas où l'enquête n'a pas permis de localiser l'auteur de faits dont le peu de gravité ne justifie pas de recherches plus développées.

MOTIF 42 : *désistement plaignant*

Ce motif traduit l'inaction de la victime, son refus à porter plainte ou encore son retrait de plainte ce qui incite le parquet, en opportunité, à ne pas poursuivre. Ce motif est à différencier du motif 31 en ce qu'il n'est pas une cause légale d'extinction de l'action publique.

MOTIF 43 : *état mental déficient*

Ce code qui ne doit pas être confondu avec le code 37 - irresponsabilité de l'auteur - vise les cas où la poursuite n'est pas opportune compte tenu de la personnalité de l'auteur dont il s'avère qu'il ne jouit pas de toutes ses facultés mentales, sans pour autant qu'il y ait eu une expertise.

MOTIF 44 : *carence plaignant*

Ce motif traduit le désintérêt de la victime qui ne répond pas aux demandes de précisions ou de production de pièces qui lui sont faites.

MOTIF 45 : *comportement de la victime*

Il s'agit des cas où la victime, par son comportement, s'est rendue responsable de l'infraction dont elle se plaint.

MOTIF 46 : *victime désintéressée d'office*

Ce motif vise les cas où l'auteur a indemnisé la victime de sa propre initiative. Il est donc différent du code 54 qui concerne les cas où l'indemnisation s'est faite sur demande expresse du parquet.

MOTIF 47 : *régularisation d'office*

Ce code vise les cas où l'auteur s'est mis en conformité avec la loi après qu'une infraction ait été relevée à son encontre. Ce code ne doit pas être confondu avec le code 55 qui suppose une intervention du parquet. Par extension, on peut également utiliser ce motif pour toutes les affaires classées du fait d'une action de l'auteur de l'infraction qui aboutit à restaurer une situation conforme au droit (débiteur d'une pension alimentaire qui a obtenu une modification ou une suppression de sa créance, comblement du passif par le débiteur dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire...).

MOTIF 48 : *préjudice ou trouble peu important causé par l'infraction*

C'est un motif classique de classement en opportunité lié à la faiblesse du préjudice subi par la victime ou, en l'absence de victime, au peu de gravité des faits

PROCEDURES ALTERNATIVES MISES EN ŒUVRE PAR LE PARQUET

MOTIF 51 : *réparation/mineur*

Il s'agit de la mesure de réparation mise en œuvre, par le parquet en application de l'art. 12-I al. 1 de l'ordonnance du 02/02/1945. Seules les mesures ayant abouti à un classement doivent être comptabilisées.

MOTIF 52 : *médiation*

Il s'agit des cas de médiation pénale (art.41 al. 7 du CPP) mises en œuvre à la demande du parquet par des structures associatives ou des personnes habilitées. Seules les mesures réussies, c'est-à-dire celles qui aboutissent à un classement, doivent être comptabilisées.

MOTIF 53 : *injonction thérapeutique*

Il s'agit des injonctions thérapeutiques mises en œuvre en application de l'article L. 628.1 du code de la santé publique. Seules les mesures ayant abouti à un classement doivent être comptabilisées.

MOTIF 54 : *plainte désintéressé sur demande du parquet*

Ce motif qui est classique peut recouper plusieurs formes : convocation de l'auteur par le parquet ou par un délégué avec, quelle que soit la pratique, une ou plusieurs conditions liées à l'indemnisation de la victime mise à sa charge. Ces différentes pratiques sont souvent qualifiées de classement sous condition.

MOTIF 55 : *régularisation sur demande du parquet*

Ce motif est, dans son esprit, identique au précédent. Seule la nature de l'obligation change (régularisation).

MOTIF 56 : *rappel à la loi/avertissement*

Comme les deux précédents, ce motif peut revêtir plusieurs formes : convocation par le parquet ou par un délégué du procureur de l'auteur de l'infraction avec notification verbale de l'avertissement ou du rappel à la loi.

MOTIF 57 : *orientation structure sanitaire, sociale ou professionnelle sur demande du parquet*

Ce motif vise les cas où le parquet, prenant en compte les causes qui ont contribué à la commission d'une infraction (alcoolisme, toxicomanie) décide d'un classement à la condition que son auteur prenne attaché avec un centre de soin spécialisé.

□ PROCÉDURES ALTERNATIVES MISES EN ŒUVRE PAR D'AUTRES AUTORITES

MOTIF 61 : *autres poursuites ou sanctions de nature non pénale*

Ce code vise les cas où une réponse autre que pénale a été apportée. Cette réponse paraît suffisante et rend inopportune une poursuite pénale. Par exemple, les reconduites à la frontière administratives pour les étrangers en situation irrégulière, les sanctions commerciales de faillite personnelle ou d'interdiction de gérer prononcées par les tribunaux de commerce en application de la loi du 25/01/1985, les règlements réalisés par les compagnies d'assurance en cas d'accident de circulation...

□ AUTEUR INCONNU

MOTIF 71 : *auteur inconnu*

Le classement est justifié par le seul fait que l'enquête n'a pas permis de retrouver le ou les auteurs de l'infraction. Ce motif ne doit être utilisé que dans les cas où les motifs 11, 21, 32, 34 (en ce qui concerne la prescription et l'abrogation de la loi pénale) ne peuvent recevoir application.

DIRECTION DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRACES

NOMENCLATURE NATIONALE

TABLE DES NATURES D'AFFAIRE (NATAFF)

Janvier 2000

Table de Nature d'affaires (NATAFF)

A Atteinte à la personne humaine

A1 Homicide volontaire

A11 Homicide volontaire
A12 Coups mortels

A2 Découverte de cadavre

A21 Accident mortel circulation et alcool
A22 Accident mortel circulation
A23 Accident mortel travail
A24 Accident mortel chasse
A25 Accident mortel (autre que route, chasse et travail)
A26 Mort suspecte, recherche des causes de la mort
A27 Mort par surdose
A28 Mort par suicide
A29 Mort naturelle

A3 Atteinte corporelle volontaire sur majeur

A31 Viol sur majeur
A32 Agression sexuelle sur majeur
A33 Proxénétisme
A34 Enlèvement, séquestration, prise d'otage
A35 Violences sans ou avec ITT inférieure ou égale à 8 jours
A36 Violences avec ITT supérieure à 8 jours
A37 Violences envers l'autorité publique
A38 Violences entre conjoints ou concubins
A39 Violences par autorité publique

A4 Atteinte corporelle volontaire sur mineur

A41 Viol sur mineur
A42 Agression sexuelle sur mineur
A43 Mauvais traitements, violences sur mineur

A5 Atteinte corporelle involontaire

A51 Accident de la circulation, BI, état alcoolique
A52 Accident de la circulation, BI
A53 Blessures involontaires (autre que route, travail et chasse)
A54 Accident du travail
A55 Accident de chasse
A56 Omission de porter secours
A57 Mise en danger d'autrui/provocation au suicide

A6 Atteinte à la vie privée

A61 Atteinte à la vie privée, violation de domicile
A62 Appel téléphonique anonyme
A63 Violation du secret professionnel
A64 Violation, suppression de correspondance
A65 Informations nominatives dans fichier informatique

A7 Atteinte à la dignité de la personne

A71 Discrimination/exploitation de personne vulnérable
A74 Menace, chantage
A75 Violation de sépulture/cadavre
A76 Dénonciation calomnieuse
A77 Discrimination raciale ou religieuse

A8 Atteinte aux moeurs

A81 Exhibition sexuelle
A82 Harcèlement sexuel
A83 Racolage actif
A84 Corruption de mineur et atteinte sexuelle
A85 Outrage aux bonnes moeurs

A9 Atteinte à la famille

A91 Abandon d'enfant
A92 Abandon de famille ou de foyer
A93 Contentieux exercice autorité parentale
A94 Atteinte à l'éducation de l'enfant
A95 Atteinte à la filiation
A96 Bigamie - fraude au mariage

Table de Nature d'affaires (NATAFF)

B Atteinte aux biens

B1 Vol criminel

- B11 Vol avec arme
- B12 Vol en bande organisée
- B13 Autre vol criminel

B2 Vol aggravé

- B21 Vol à l'arraché
- B22 Autres vols avec violence
- B23 Vol avec effraction ou escalade
- B24 Vol par ruse ou usurpation d'identité
- B25 Vol avec dégradation
- B26 Autres vols aggravés

B3 Vol simple

- B31 Vol simple

B4 Recel et infractions assimilées

- B41 Recel de vol
- B42 Recel autre que d'objet volé
- B43 Recel aggravé
- B44 Non tenue de registre par vendeur d'objets mobiliers

B5 Détournement

- B51 Abus de confiance
- B52 Abus de confiance aggravé
- B53 Extorsion
- B54 Fraude industrielle et commerciale
- B55 Organisation d'insolvabilité

B6 Escroquerie

- B61 Escroquerie simple
- B62 Escroquerie aggravée
- B63 Abus de faiblesse
- B64 Filouterie

B7 Destruction - dégradation

- B71 Destruction ou dégradation de biens publics ou menace
- B72 Destruction ou dégradation de biens privés ou menace
- B73 Incendie

B8 Infraction en matière informatique et de communication

- B81 Entrée ou maintien irrégulier dans un système informatique
- B82 Dégradation ou destruction de données ou de fichier
- B83 Captation irrégulière de programmes télédifusés
- B84 Infraction à la législation sur communication audiovisuelle

C Atteinte à l'autorité de l'Etat

C1 Atteinte à l'intégrité de l'Etat

- C11 Terrorisme
- C12 Attente, complot, trahison, espionnage
- C13 Entrave aux libertés d'expression

C2 Armes et explosifs, autres moyens dangereux

- C21 Infraction législation acquisition, port et détention d'arme
- C22 Détenion d'arme de guerre, d'explosif
- C23 Fabrication et commercialisation d'armes, explosifs
- C24 Détenion, commercialisation de chiens dangereux

C3 Atteinte à devoir de probité

- C31 Corruption
- C32 Trafic d'influence
- C33 Ingérence - prise illégale d'intérêt
- C34 Détournement de biens publics
- C35 Abus d'autorité
- C36 Violation du secret par fonctionnaire(secret professionnel, des correspondances ...)

Table de Nature d'affaires (NATAFF)

C4 Atteinte à la confiance publique

- C41 Faux document d'identité ou administratif/détention/usage
- C42 Autre faux en écriture publique et authentique/détention/usage
- C43 Obtention ou fourniture indue de document administratif
- C44 Faux/falsification de certificat, attestation/usage
- C45 Fausse monnaie
- C46 Trafic d'or, devises ou monnaies
- C47 Falsification des marques de l'autorité

C5 Atteinte à l'ordre administratif et judiciaire

- C51 Outrage à autorité de justice/obstacle
- C52 Violation de décision judiciaire
- C53 Obstacle à autorité administrative/violation de décision administrative
- C54 Subornation de témoin
- C55 Bris de scellés
- C56 Evasion/aide à évasion
- C57 Dénonciation mensongère
- C58 Usurpation d'identité/infraction à état civil
- C59 Faux témoignage, non dénonciation de crime

C6 Atteinte à l'autorité publique

- C61 Outrage à agent, rébellion
- C62 Autre outrage à personne dépositaire autorité publique
- C63 Port illégal d'uniforme ou décoration
- C64 Usurpation de titre, diplôme ou qualité
- C65 Fraude aux examens

C7 Association de malfaiteurs

- C71 Association de malfaiteurs
- C72 Recel de malfaiteurs

D Autres atteintes à autorité de l'Etat

D1 Infraction législation sur les activités réglementées

- D11 Télécommunication, Postes
- D12 Jeux de hasard
- D13 Autres infractions à activités réglementées

D2 Infraction militaire

- D21 Infraction militaire

D3 Infraction électorale

- D31 Infractions électorales et au financement des partis politiques

D4 Police des étrangers

- D41 Infraction sur l'entrée et le séjour
- D42 Infraction à expulsion, interdiction du territoire, reconduite à la frontière
- D43 Aide à entrée, séjour
- D44 Autres infractions à la police des étrangers

D5 Infraction liée au statut des nomades

- D51 Infractions liées au statut des nomades

D6 Infraction en matière de presse et de communication

- D61 Infraction sur les affichages
- D62 Apologie de crime ou de délit
- D64 Injure/Diffamation envers fonctionnaire/corps constitué
- D65 Autres infractions en matière de presse
- D66 Injure, diffamation
- D67 Injure, diffamation à raison de la race ou de la religion

E Infraction financière

E1 Infraction à législation sur les sociétés

- E11 Abus de biens sociaux, abus de crédit, abus de pouvoir
- E12 Faux bilan
- E13 Autres infractions sur les sociétés
- E14 Banqueroute
- E15 Violation, interdiction de gérer
- E16 Infraction des commissaires aux comptes

Table de Nature d'affaires (NATAFF)

E2 Infraction fiscale ou douanière

- E21 Fraude fiscale
- E22 Infraction douanière
- E23 Blanchiment de capitaux

E3 Infraction sur les moyens de paiement

- E31 Retrait de provision, opposition au paiement
- E32 Emission de chèque malgré interdiction ou injonction
- E33 Infraction en matière de carte de paiement
- E34 Falsification, utilisation de moyen de paiement volé, falsifié

E4 Infraction sur les établissements de crédit et les assurances

- E41 Violation du monopole établissement de crédit
- E42 Obstacle à la commission bancaire
- E43 Usure
- E44 Infraction en matière d'assurance

E5 Infraction boursière et épargne

- E51 Delit d'initié
- E52 Manipulation de cours
- E53 Diffusion fausses informations
- E54 Obstacle COB
- E55 Autre infraction en matière appel public à épargne
- E56 Infraction sur placement en biens divers
- E57 Infraction sur démarchage financier

F Infraction économique

F1 Infraction en matière de concurrence et prix

- F11 Achat et vente sans facture
- F12 Autres infractions en matière de concurrence et de prix

F2 Infraction en matière de consommation

- F21 Publicité mensongère, information consommateur
- F22 Fraude en matière de consommation
- F23 Tromperie en matière de consommation
- F24 Démarchage irrégulier
- F25 Envio forcé
- F26 Infraction en matière de crédit à la consommation
- F27 Infraction en matière de crédit immobilier
- F28 Autres infractions en matière de consommation

F3 Atteinte à la réglementation des professions industrielles, commerciales et agricoles

- F31 Exercice illégal d'une profession industrielle et commerciale
- F32 Autres infractions à la réglementation des professions industrielles, commerciales et agricoles

F4 Contrefaçon

- F41 Contrefaçon intellectuelle
- F42 Contrefaçon de marque

G Infraction en matière de santé publique

G1 Infraction à la législation sur les stupéfiants

- G11 Usage de stupéfiants
- G12 Provocation à l'usage de stupéfiants
- G13 Aide à l'usage de stupéfiants
- G14 Détonation de stupéfiants
- G15 Cession ou offre de stupéfiants
- G16 Transport non autorisé de stupéfiants
- G17 Trafic de stupéfiants

G2 Infraction à réglementation des professions de santé

- G21 Exercice illégal et irrégulier d'une profession de santé
- G22 Infraction à la législation sur les cosmétiques
- G23 Infraction en matière d'éthique biomédicale

G3 Infraction à réglementation sur alcool, tabac

- G31 Infraction à production, commercialisation, publicité alcool
- G32 Infraction à législation sur les débits de boisson
- G33 Infraction à production, commercialisation, publicité tabac
- G34 Infraction à législation consommation tabac
- G35 Infraction à législation consommation alcool

Table de Nature d'affaires (NATAFF)

G4 Infraction en matière d'hygiène publique

- G41 Non respect des règles d'hygiène
- G42 Non respect des règles sur habitat insalubre

G5 Infraction en matière d'hygiène alimentaire

- G51 Non respect des règles d'hygiène denrée animale
- G52 Non respect des règles d'hygiène denrée alimentaire

H Infraction à la législation du travail

H1 Infraction à législation de l'emploi

- H11 Entrave à la liberté du travail, discrimination
- H12 Travail clandestin
- H13 Infraction sur l'emploi d'étrangers
- H14 Marchandage, prêt de main d'œuvre
- H15 Travail temporaire
- H16 Infraction sur le licenciement

H2 Infraction à la réglementation du travail

- H21 Infraction en matière d'hygiène, sécurité, médecine du travail
- H22 Infraction aux conditions de travail (contrat, salaire, horaire)
- H23 Infraction aux conditions de travail (femmes, enfants)
- H24 Atteinte, entrave à la représentation des travailleurs, inspection du travail

H3 Infraction à la protection sociale

- H31 Détournement de précompte
- H32 Autres infractions à la protection sociale

H4 Infraction aux prestations sociales

- H41 Obtention indue de prestations sociales
- H42 Autres infractions aux prestations sociales

I Infraction à réglementation de la circulation et des moyens de transport

I1 Infraction à capacité de conduite

- I11 Défaut de permis de conduire
- I12 Violation, restriction aux droits de conduire
- I13 Défaut de pièce administrative, visite technique véhicule
- I14 Infractions réglementation sur équipement, fausse plaque
- I15 Autres infractions à capacité de conduite

I2 Infraction règles de conduite

- I21 Conduite alcool
- I22 Délit de fuite
- I23 Refus d'obtempérer, refus de vérification
- I24 Atteinte au domaine public/barrière de dégel
- I25 autres infractions à règle de conduite

I3 Infraction à coordination des transports

- I31 Infraction liée à activité de transporteur
- I32 Infraction conditions de travail, transport

I4 Infraction réglementation transport matières dangereuses

- I41 Infraction réglementation transport matières dangereuses

I5 Infraction réglementation ferroviaire, transport public

- I51 Police des gares et des trains
- I52 Infraction règles de sécurité, transport public

I6 Infraction règles navigation fluviale et maritime

- I61 Infraction règles navigation fluviale et maritime

I7 Infraction législation sur la circulation aérienne

- I71 Infraction législation sur la circulation aérienne

Table de Nature d'affaires (NATAFF)

J Atteinte à l'environnement

J1 Atteinte au cadre de vie

- J11 Pollution atmosphérique
- J12 Pollution du sol
- J13 Pollution des eaux fluviales
- J14 Pollution des eaux de mer
- J15 Dépôt d'ordure, abandon de véhicule
- J16 Tapage, bruit
- J17 Infraction aux règles de l'affichage, publicité, enseigne
- J18 Infraction aux règles de l'urbanisme, permis de construire
- J19 Camping, caravaning

J2 Infraction à législation sur mines et carrières

- J21 Infraction à législation sur mines et carrières

J3 Infraction au droit forestier, parcs nationaux

- J31 Infraction au droit forestier, parcs nationaux

J4 Infraction législation sur la chasse

- J41 Infraction législation sur la chasse

J5 Infraction législation sur la pêche

- J51 Infraction législation sur la pêche maritime
- J52 Infraction législation sur la pêche en eau douce

J6 Atteinte à animal

- J61 Acte de cruauté, mauvais traitement à animaux
- J62 Espèces protégées
- J63 Police sanitaire des animaux

K Affaires pénales diverses

K1 Infractions pénales compétence OMP

- K11 Infractions pénales , contraventions C1 à C4

K2 Procédures en provenance de parquets extérieurs ou de parquets étrangers

- K21 Commission rogatoire internationale, demande d'extradition
- K22 Exécution de décisions d'autres juridictions

K3 Requêtes pénales

- K31 Requêtes pénales

L Affaires non pénales

L1 Affaires civiles

- L11 Etat des personnes (état civil, mariage, filiation, autorité parentale, adoption, abandon d'enfant, tutelle des mineurs ...)
- L12 Gestion et discipline de certaines professions (officiers ministériels et auxiliaires de justice, greffiers de tribunaux de commerce, police judiciaire, ...)
- L14 Recouvrement public de pensions alimentaires
- L15 Autres affaires civiles (ensemble des déclarations reçues par les parquets à titre d'information ...)

L2 Affaires commerciales

- L21 Redressement judiciaire
- L22 Liquidation judiciaire
- L23 Autres affaires commerciales

L3 Affaires prud'homales

- L31 Affaires prud'homales

L4 Assistance éducative

- L41 Mineur en danger
- L42 Protection jeune majeur
- L43 Tutelle aux prestations sociales

L5 Autres affaires non pénales

- L52 Fugue, disparition de personnes (majeur, mineur)
- L53 Découverte de personnes en vie disparues ou en fugue (majeur, mineur)
- L54 Découverte d'objet
- L55 Découverte de véhicule
- L56 Accident matériel de la circulation
- L57 Bordereau de la Banque de France
- L58 Objets gardés sur demande OPJ en attente de PV d'enquête pénale
- L59 Autres affaires non pénales

Table des matières

Composition	3
Sommaire	5
Introduction	7
Première partie	
L'état de la question et le contexte	9
La mesure de la délinquance et le débat public	11
L'absence de relation entre les statistiques des faits et les statistiques du traitement judiciaire	15
La création d'un Observatoire	17
Deuxième partie	
L'appréciation de la délinquance à travers les données actuellement disponibles	19
Le primat de fait des statistiques de la gendarmerie et de la police	22
Les aspects généraux de l'état 4001	22
Les caractéristiques de cet outil statistique	23
Les données des services de police et de gendarmerie que la statistique 4001 ne comptabilise pas avec précision ou ne traite pas	24
Le risque d'imprécision des données comptabilisées	24
L'absence de comptage des autres données policières enregistrées par le ministère de l'Intérieur	26
Les risques d'écart dus aux statistiques tenues sur d'autres systèmes du ministère de l'Intérieur	27
La comptabilisation partielle des faits constatés par les autres institutions	29
Les infractions traitées par d'autres administrations dotées d'un pouvoir de constatation	29
Les faits relevés par d'autres services publics et les instances organisées	30
L'absence de croisement des données pour l'évaluation des délinquances	32
Un développement trop lent des enquêtes de victimisation	32
– Une méthode complémentaire des statistiques officielles	32

- Des expériences françaises trop rares au niveau national et non utilisées par l'État	33
- Le recours aux enquêtes de victimisation au niveau local	35
L'étude du sentiment d'insécurité.	36
Les enquêtes autoreportées.	38

Troisième partie
La mesure de la réponse judiciaire : des dispositifs statistiques émiettés au ministère de la Justice.

	39
Une diversité de statistiques pénales	41
Les étapes du processus pénal	41
- Les cadres du parquet	41
- Le casier judiciaire central	42
Des statistiques spécifiques sur des séquences particulières	42
- L'activité des juridictions d'instruction	42
- L'activité des tribunaux pour enfants	42
- Le panel des mineurs suivis en justice.	43
Les statistiques sur la population pénitentiaire	43
- Les statistiques extraites des tableaux établis par les établissements et les SPIP	43
- Les statistiques tirées du fichier national des détenus (FND).	44
Des défauts structurels	44
Une production tardive	44
Un défaut de cohérence interne	45
L'absence de cohérence avec les statistiques de la délinquance produites par le ministère de l'Intérieur	45
Un objectif récent : un meilleur suivi des politiques pénales	47
Un outil informatique qui ne peut répondre en l'état aux ambitions statistiques	48
Une informatique pénale où coexistent de nombreux logiciels pénaux	48
Un outil ambitieux : les infocentres.	49

Quatrième partie
Les recommandations de la mission

	51
La création d'un Observatoire national de la délinquance	54
Les motifs pour la création d'un Observatoire de la délinquance et ses missions	55
La nature juridique et l'organisation de l'Observatoire	57
- Une instance interministérielle placée auprès du Premier ministre	58
- Un groupement d'intérêt public tel l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT)	58
- Un établissement public national placé sous la tutelle conjointe de plusieurs ministères	59
- Une entité entrant dans la catégorie des autorités administratives indépendantes	60

L'évolution des systèmes d'information et des instruments d'analyse en relation avec l'Observatoire	63
L'élargissement du champ des statistiques de la délinquance : la recherche d'une vision à la fois globale et plus fine.	63
– L'enrichissement et le croisement des données	63
– L'éventail des études et des recherches nécessaires	64
– Un appui pour développer les statistiques locales	65
L'évolution des systèmes statistiques des administrations : la mise en relation des statistiques policières et judiciaires en partenariat avec l'Observatoire	65
– La mise en relation des statistiques policières et judiciaires	65
– Des évolutions informatiques impératives.	66
La réforme de l'état 4001 : une évolution qui devra bénéficier du concours de l'Observatoire	67
– L'intégration ou la prise en compte spécifique de toutes les statistiques du ministère de l'Intérieur	67
– La rationalisation et l'exploitation de la main courante	68
– La question de l'intégration des statistiques des autres administrations	68
La recherche d'une exploitation scientifique des données de l'état 4001	69
– La rationalisation statistique des chiffres présentés	69
• Privilégier l'analyse et le commentaire des chiffres par catégories d'infractions	69
• Essayer de distinguer les faits qui sont portés directement à la connaissance des services par les victimes de ceux qui résultent de l'action d'initiative	69
• Créer des indicateurs qui permettent d'analyser les évolutions de manière plus significative	70
• Mieux cerner les victimes et les auteurs	70
• Éclairer des phénomènes insuffisamment analysés	71
– La sélection d'indicateurs d'activité pertinents	71
– La rationalisation du taux d'élucidation	72
– La mesure des gardes à vue	73
– La statistique des déférents et des écrous	73
Conclusion	75
Annexes	77
Annexe 1 Lettres de mission	79
Annexe 2 Liste des personnes auditionnées et rencontrées	83
Ministère de la Justice	83
Juridictions	83
<i>Déplacement à Lyon</i>	83
<i>Déplacement à Versailles</i>	83
<i>Déplacement à Nanterre</i>	83

Ministère de l'Intérieur	83
Déplacement à Versailles	84
Déplacement à Nanterre	84
Déplacement à Lyon	84
Représentants syndicaux de la police nationale	84
Ministère de la Défense	85
Déplacement à Versailles	85
Ministère de l'Éducation nationale	85
Ministère des Finances	85
<i>Institut national de la statistique et des études économiques</i>	85
<i>Conseil national de l'information statistique</i>	85
Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie	85
Observatoire français des drogues et de la toxicomanie	85
Observatoire interministérielle de la sécurité routière	86
Commission nationale de l'informatique et des libertés	86
Ville de Lyon	86
Chercheurs et personnalités qualifiées	86
<i>Institut des hautes études de la sécurité intérieure</i>	86
Autres personnalités entendues es qualité	86
Annexe 3 Maquette de l'état 4001	87
Annexe 4 Nomenclature des motifs de classement sans suite / Table des natures d'affaires (NATAFF)	91