

Avant-propos

L'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales

L'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) a été créé en 2003 à la suite du rapport des députés Christophe Caresche et Robert Pandraud, d'abord sous le nom d'Observatoire national de la délinquance. C'est un département de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), établissement public administratif. Actuellement composé de 14 agents, l'ONDRP dispose d'un conseil d'orientation autonome, qui détermine les orientations et les objectifs de ses études et recherches, dans le cadre de ses missions propres.

Parmi celles-ci figurent notamment la publication et l'analyse de données sur les phénomènes criminels et leur traitement par les services de police, les unités de gendarmerie et l'autorité judiciaire. L'ONDRP est ainsi chargé de recueillir les statistiques relatives à la délinquance et à la criminalité auprès de tous les départements ministériels et organismes publics ou privés ayant à connaître des faits ou des situations d'atteinte aux personnes, aux biens ou à l'ordre public.

Depuis 2004, l'Observatoire a développé une approche multi-sources des statistiques de la délinquance, qui dépasse largement la simple analyse des crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie nationales. Il a élaboré un corpus méthodologique, permettant de mieux exploiter les statistiques administratives en tenant compte de leur intérêt mais aussi de leurs limites.

Enfin, après des expériences locales ou nationales menées par le Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) ou l'INSEE, une grande enquête annuelle et nationale de victimation, baptisée « Cadre de vie et sécurité » a été mise en place, conjointement par l'ONDRP et l'INSEE.

Ces missions ont été réalisées avec la volonté de respecter les principes édictés par le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne dans un domaine où ils n'étaient pas appliqués précédemment.

L'ONDRP contribue à la réflexion et à la mise en place de nouveaux indicateurs pour mieux connaître la criminalité et l'activité des services de police et des unités de gendarmerie. Il réalise études et analyses sur des phénomènes criminels, des territoires ou des modes opératoires en exploitant des données issues de fichiers administratifs, de sources privées, d'enquêtes nationales ou de procédures judiciaires. Ces travaux sont diffusés, soit dans son rapport annuel, soit dans le cadre d'autres publications.

L'ONDRP est désormais le principal interlocuteur des médias pour toutes les questions relatives à la délinquance et à la criminalité. Par ailleurs, par sa position administrative originale, il constitue un lieu d'échange et de dialogue pour des représentants de nombreux ministères détenteurs de données en matière de délinquance (Intérieur, Justice, Transports, Éducation nationale, Ville, Économie et Finances, etc.), des statisticiens publics issus de l'INSEE, des chercheurs, des élus et des représentants de la société civile.

Dans un cadre institutionnel favorable à la production d'une statistique publique indépendante, l'ONDRP permet à la France de figurer parmi les pays disposant d'un système d'analyse complet de la criminalité, reposant sur des recensements administratifs et des données d'enquêtes. Il est en mesure, en confrontant les résultats des différentes sources qu'il a contribué à créer ou à faire évoluer, de dresser un bilan des phénomènes de délinquance au cours du passé récent.

Introduction

Le crime est un phénomène complexe et mouvant, aux multiples facettes. Loin d’offrir un caractère homogène, il présente une grande variété de situations, de victimes et d’auteurs. Il ne peut donc se résumer à un chiffre ou à quelques données éparses. Un vol à main armée n’a rien à voir avec des violences conjugales ou des incendies de véhicules. Les modes opératoires, les objectifs, les mobiles, les caractéristiques des auteurs et des victimes, les conséquences, les moyens mis en œuvre pour élucider les affaires sont divers et forment un ensemble des plus hétéroclites.

Connaître le crime pour mieux le circonscrire

Si le crime a toujours suscité l’attention des puissants, et a même contribué à la construction de l’État à travers ses organes de police, il n’a commencé à constituer un élément de débat qu’à la fin du XVIII^e siècle, lorsque la lutte contre la délinquance devient un élément à part entière de l’action publique. L’évolution du phénomène criminel est largement marquée par des personnalités – délinquants (Cartouche, Lacenaire, Bonnot, etc.), policiers (La Reynie, Canler, Vidocq, etc.) ou hommes d’État (Fouché, Hennion, Clemenceau, etc.) –, mais aussi par des processus liés au développement économique et social. On observe ainsi pêle-mêle que les individualités et les groupes criminels (Grandes Compagnies au Moyen Âge, Chauffeurs aux XVI^e et XVII^e siècles, Apaches au début du XX^e, etc.) ont souvent fortement influencé leur époque ; qu’en retour, l’industrialisation, la mondialisation ou la virtualité croissante des échanges ont pesé sur les évolutions des activités criminelles ; que la pacification due à l’urbanisation a laissé la

place à un enracinement criminel dans les faubourgs ou les banlieues ; qu'Internet a offert de nouvelles opportunités aux délinquants ; que la hausse du cours de certains métaux attire de nouveaux criminels ; etc.

La connaissance des phénomènes criminels, de leurs évolutions, des caractéristiques des auteurs ou des victimes sont des éléments essentiels à l'information des citoyens et à la définition des politiques publiques de sécurité. Ces informations doivent permettre de mieux analyser les décisions publiques, de fournir des outils de critique ou de proposition, de cibler les réponses policières, d'adapter certaines législations, de développer de nouvelles méthodes d'investigation ou encore de modifier les modes d'organisation des forces de l'ordre. Il est donc important de disposer d'instruments de mesure et d'analyse susceptibles de rendre compte de ces évolutions de manière précise, tant au niveau quantitatif que qualitatif. Il est tout aussi essentiel de pouvoir évaluer l'activité des services de police et des unités de gendarmerie dans la lutte contre la délinquance. Dans les deux cas, cela nécessite d'utiliser des indicateurs fiables et, surtout, de savoir interpréter leurs données, donc d'en connaître les limites.

Des données sensibles et polémiques

De manière générale, le débat public se nourrit aujourd'hui de nombreux chiffres ou indicateurs statistiques. Les acteurs politiques, comme les médias, en font très souvent usage pour élaborer une politique publique, valider une orientation ou une action, évaluer l'efficacité d'un dispositif ou des agents chargés de sa mise en œuvre, passer au crible les déclarations des responsables publics.

Les statistiques de la criminalité font, plus que d'autres, l'objet d'une attention spéciale : elles concernent un domaine particulier de l'action publique, qui touche au respect des lois et à la sanction des infractions, et, au-delà, illustrent la capacité de l'État à assurer l'une de ses principales missions : la protection des citoyens. Or, ces chiffres sont à la fois très fragiles et très utiles. Leur fragilité tient notamment à leur mode de collecte, très dépendant des pratiques d'enregistrement des

////////////////////////////////////

Des statistiques administratives à manipuler avec précaution

Un rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA), remis au ministre de l'Intérieur le 12 juillet 2013, a relevé plusieurs défaillances et anomalies dans l'enregistrement des crimes et des délits par les policiers et les gendarmes. L'IGA a notamment attiré l'attention sur une large absence de contrôle hiérarchique de ces activités, mais aussi sur des pratiques de recueil non conformes, déjà mises en exergue par l'ONDRP, parfois encouragées par des directives officielles (ex. : faits considérés comme des contraventions, non comme des délits, et échappant ainsi aux statistiques officielles). Toujours selon ce rapport, dans certains arrondissements parisiens, une fois les objectifs atteints, le traitement des infractions supplémentaires était systématiquement reporté au mois suivant ce que l'ONDRP avait noté à plusieurs reprises depuis 2007 et qualifié de « mois atypiques ». Par ailleurs, la mise en place de nouveaux outils d'enregistrement, amorcée en 2012 dans la gendarmerie et à venir dans la police, devrait donner lieu à d'importantes ruptures statistiques : des données fiables ne devraient être à nouveau disponibles, selon l'IGA, qu'en 2016, voire 2017. Le rapport s'interroge enfin sur le dispositif de production des chiffres de la délinquance enregistrée. À l'instar de la mission parlementaire menée au printemps 2013 par les députés Jean-Yves Le Bouillonnet et Didier Quentin, il se prononce en faveur de la création d'un service statistique ministériel (SSM) propre au ministère de l'Intérieur et du maintien des missions d'étude, d'analyse et de diffusion de l'ONDRP.

////////////////////////////////////

policiers et des gendarmes, et obligent à s'appuyer sur des indicateurs multiples et des sources diverses dont les méthodes et les résultats peuvent fortement diverger. Mais cette fragilité assumée, face à une demande politique, sociale ou médiatique souvent pressante, est la condition même de leur utilité.

Lorsqu'une réalité est complexe, sa traduction statistique ne peut se présenter simplement. L'approche pédagogique (ou méthodologique) est de nature à former l'esprit critique du lecteur. Elle lui permet de se forger sa propre opinion. Il faut éviter les simplifications tout en restant accessible. C'est un véritable défi.

Depuis maintenant dix ans, l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) s'est efforcé, à chaque publication, de rappeler les limites des statistiques sur les crimes et délits enregistrés par les policiers et les gendarmes. Il a également souligné la nécessité de recourir à des analyses multi-sources et de dépasser les études exclusivement quantitatives.

Pour tout phénomène de délinquance, l'interprétation de l'évolution du nombre de faits constatés par les forces de l'ordre dépend de l'existence parallèle d'une enquête de victimation, qui fournit des données complémentaires, telles que le taux d'atteinte ou de victimation (proportion de personnes se déclarant victimes), une estimation du nombre total d'atteintes subies ou le taux de plainte.

La nécessité d'une double approche : quantitative et qualitative

La création de l'Observatoire en 2003 a permis de confier à un même organisme, intervenant dans la sphère de la statistique publique, l'exploitation des données administratives et le développement d'un dispositif d'enquêtes annuelles de victimation, en partenariat avec l'INSEE. Il s'agit de son principal instrument d'étude, dont les résultats sont publiés dans son rapport annuel, en novembre.

Si l'approche quantitative de la criminalité est une composante majeure de l'analyse, elle n'en est qu'une étape. Les évolutions quantitatives qui sont publiées par l'ONDRP ne peuvent pas guider, à elles seules, l'action publique. Elles sont nécessaires et ont constitué un progrès important en matière de transparence et de diffusion de la connaissance. Mais elles suscitent parfois plus de questions que de réponses. Pour affiner la compréhension des phénomènes, il est indispensable

d'adopter une démarche complémentaire, qui peut être qualifiée de qualitative. Il est ainsi tout aussi important de déterminer le lien éventuel entre la victime et le mis en cause, le type d'activité exercée par la victime au moment des faits, ou encore le motif d'une dispute qui aurait pu précéder les violences, que de s'attacher à la simple hausse ou baisse des crimes et délits enregistrés. C'est grâce à de telles informations que les politiques publiques de sécurité peuvent s'adapter à la réalité fluctuante des faits criminels. C'est également en appréhendant plus finement les contextes du passage à l'acte que l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale pourront enfin assurer leur rôle de manière coordonnée.

L'ONDRP considère, depuis sa création, qu'une rénovation globale de l'outil statistique commun à la police et la gendarmerie aurait de nombreux avantages, tant sur le plan opérationnel que sur celui de la définition et de l'adaptation des politiques publiques de sécurité. À l'heure actuelle, des projets de modernisation sont relativement avancés et leur déploiement complet est prévu pour 2014. Ces nouveaux systèmes d'information, qui entraîneront sûrement d'importantes ruptures statistiques, devraient pourtant permettre de considérablement améliorer la connaissance de la criminalité dans toutes ses dimensions.

En attendant ces innovations, et grâce aux données qu'il recueille et analyse, l'ONDRP est en mesure de fournir un certain nombre d'informations sur l'état de la criminalité en France. Il ne saurait toutefois prétendre à l'exhaustivité, du fait de l'étendue du territoire observé, de la carence de certains outils, ou encore des contraintes matérielles liées à toute publication. Cet ouvrage de synthèse se propose donc de présenter quelques tendances et évolutions parmi les plus marquantes.