

Arpenter le Champ pénal

10^{ème} année

Directeur de la publication : Pierre V. Tournier

Concurrence entre acteurs du débat public sur les statistiques de la délinquance *Formalisation et étude de cas à partir d'expériences directes*

par Cyril RIZK, *attaché principal de l'INSEE, responsable des statistiques à l'ONDRP*
Christophe SOULLEZ, *chef du département ONDRP*

Résumé

La création en France, en 2003, d'un observatoire national de la délinquance (OND) a été l'occasion pour le système statistique public d'élargir sa présence dans le domaine des statistiques de la délinquance qui était précédemment limitée aux seules statistiques judiciaires. En diffusant, dès la fin 2004, les chiffres sur les faits enregistrés par la police ou la gendarmerie selon une méthodologie nouvelle, et en lançant avec l'INSEE en 2007, un dispositif annuel d'enquêtes nationales de victimation, l'Observatoire est devenu l'un des « émetteurs » de la statistique officielle sur la délinquance. On se propose d'interpréter les actions, interactions et les réactions que ce processus a suscitées dans un cadre formel qu'on appelle « concurrence entre acteurs du débat public ». Deux études de cas sont présentées, l'une sur la concurrence au sein de la statistique officielle entre l'OND et la communication institutionnelle du ministère de l'Intérieur, l'autre sur la concurrence avec les chercheurs ayant été les premiers à introduire les enquêtes de victimation en France dans les années 1980.

Abstract

Competitive relationships in the public debate on crime statistics. *Theoretical approach and cases study from self experiences*

In France, an Observatoire National de la Délinquance (OND, national crime observatory) was created in 2003. It gave the French statistical system the opportunity to play a larger role in the field of crime statistics. Previously, its role was limited to the Justice statistics. At the end of 2004, police recorded crime statistics were published by OND using a new methodology. In 2007, with France's National Institute of Statistics and Economic Studies (Institut National de la Statistique et des Études Économiques, INSEE), a national victimisation survey started on a yearly bases. It allowed OND to become one of the "issuers" of crime official statistics. The purpose of this article is to study actions and reactions it provoked with the introduction of the concept of "competitive relationships between actors of the public debate". Two cases are analysed, the first one about the competition inside official

statistics between OND and the communication of the Ministry of the Interior, the second one about the competition with the researchers who were the first to conduct a national victimisation survey in France in the 1980s.

Entrées d'index

Index de mots-clés : débat public, concurrence, statistique officielle, faits constatés, enquêtes de victimation

Index by keyword : public debate, competition, official statistics, police recorded crime, victimisation surveys

Index géographique : France

Index chronologique : XXI^{ème} siècle

Depuis 2004, date de création de l'Observatoire national de la délinquance, c'est-à-dire de la structure nationale à qui a été confiée la responsabilité de l'analyse et de la diffusion des données sur la délinquance et la criminalité, certains débats ont animé la communauté scientifique sur la pertinence de l'usage des statistiques administratives sur la délinquance dans le débat public. Certains universitaires, mais également quelques parlementaires, se sont intéressés à la manière dont l'Observatoire national de la délinquance assurait la mission d'analyse, de production et de diffusion de la statistique de la délinquance.

De nombreux articles ont été écrits sur l'évolution de l'Observatoire (Ocqueteau, 2012), sa présence de plus en plus visible au sein de l'espace médiatico-politique ou encore sur certains choix méthodologiques réalisés (Mouhanna, 2007, 2008). L'Observatoire a aussi parfois été critiqué sur son statut et notamment son positionnement au sein de l'administration (rattaché dans un premier temps à un établissement public administratif sous tutelle du ministère de l'Intérieur puis, en 2010, sous tutelle du premier Ministre) avec en filigrane la question de son indépendance par rapport aux services producteurs de données.

Jusqu'en 2004, l'analyse des statistiques criminelles demeurait aux mains d'une petite communauté de scientifiques et le commentaire et la diffusion relevaient du seul ministère de l'Intérieur. C'est dans ce contexte que l'Observatoire a dû se confronter, pour ne pas dire parfois affronter, ces deux protagonistes tout en devant assurer son rôle de diffuseur de l'information statistique et donc, *in fine*, de contributeur au débat public.

Aujourd'hui, alors que l'Observatoire suscite une attention toute particulière, notamment par des personnes qui, logiquement, sont en dehors du processus de conception, de collecte, de traitement, d'analyse et de production des données et ne sont donc pas au cœur des interactions, luttes d'influence ou plus prosaïquement des modes de coopération avec les services producteurs, il est apparu utile, à nous, ses principaux acteurs, de proposer un cadre théorique susceptible d'expliquer certaines épisodes qui se sont produits depuis sa création.

Dans un souci de transparence, l'Observatoire a toujours préféré dire qu'en statistique, il faut assumer la part de subjectivité inhérente aux travaux sur les chiffres plutôt que de se draper dans l'illusion de l'objectivité.

Assumer sa subjectivité signifie qu'on distingue les choix pouvant être motivés de façon mathématique, de ceux qui sont en partie, et par nécessité, discrétionnaires. Cette marge de manœuvre n'est pas en général mise au jour dans les publications statistiques : l'Observatoire s'est fait un devoir de l'exposer aussi clairement que possible. Ils motivent ses choix de façon détaillée en précisant leur degré de subjectivité. Il s'agit notamment de rappeler que les options retenues ne sont pas toujours les seules envisageables.

Suivant une même de transparence, on propose une lecture des événements qui se veut à la fois argumentée et documentée mais sans jamais prétendre s'imposer comme la seule lecture possible. Il s'agit de tenter de convaincre malgré le handicap de l'absence de distance avec l'objet de l'analyse. Par ailleurs il serait paradoxal que seuls ceux qui sont justement en dehors des *process* et donc de la connaissance réelle de la machinerie, soient les seuls à pouvoir s'exprimer.

En l'espèce, cet article n'a pas non plus vocation à brasser l'ensemble des questions soulevées par les mécanismes de production de la connaissance d'un organisme tel que l'Observatoire. Il ne s'intéresse pas plus aux relations entre l'Observatoire et les médias dans la perspective d'une approche où les deux acteurs s'utiliseraient mutuellement ou encore de la question sur l'usage, par l'administration centrale, des méthodologies prônées par l'Observatoire.

Il se propose, à travers deux exemples concrets, de montrer les difficultés pour un nouveau service d'études à s'imposer, dans le débat public, face à deux catégories d'acteurs différents : certains sociologues du Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP), à l'origine de la première enquête nationale de victimation qui estimaient avoir le monopole de l'interprétation statistique, en ce domaine, et l'administration qui s'était arrogée la *quasi* exclusivité de la communication institutionnelle sur l'état 4001, l'outil d'enregistrement des crimes et délits par la police et la gendarmerie nationales.

La statistique comme élément du débat public

Tout participant au débat public sur les statistiques de la criminalité et de la délinquance peut observer qu'il existe entre lui et les autres participants une forte concurrence en termes de production, d'accès, d'interprétation et d'usage. C'est d'ailleurs ce qui est rappelé par Jean-Marie Delarue à l'occasion d'une soirée débat de la Société Française de Statistique lorsqu'il évoque le « développement du droit de la concurrence » (Delarue, 2006).

On entend par « débat public » les lieux où se déroulent des échanges, des confrontations d'idées ou des interactions entre des individus au cours duquel chacun est encouragé à s'informer, à donner sur un avis sur une information susceptible d'avoir des conséquences sociales, économiques, etc. Parmi ces lieux de débat on trouve notamment la presse, les média audio-visuels, les sites d'informations en ligne et depuis peu les *blogs* ou encore les réseaux sociaux.

Une information statistique rendue publique ne devient pas nécessairement un objet de débat. Elle doit pour ce faire, au minimum, susciter l'intérêt des journalistes pour qu'ils la reprennent et éventuellement la transforment en un élément de débat. On peut ainsi les considérer comme les aiguilleurs, si ce n'est, pour une part, les organisateurs du débat public (Bardoel, 1996).

Parfois, une seule reprise journaliste peut susciter un phénomène d'emballage médiatique qui place l'information statistique au cœur d'échanges nombreux et intenses. Mais il peut aussi arriver qu'elle soit largement reprise sans, pour autant, provoquer un véritable débat public. Cela se produit, par exemple, lorsque les articles qui lui sont consacrés sont des « brèves » sans commentaires.

De faibles reprises, voire une absence de reprise, ne condamnent pas toujours une donnée statistique à l'oubli. Un phénomène de délinquance singulier, un fait divers ou encore, parfois, la curiosité d'un journaliste, peuvent instantanément focaliser l'attention sur une information statistique qui n'occasionne pas, en général, de commentaires.

Les journalistes jouent ainsi un rôle régulateur du débat public en déterminant le degré d'exposition des informations statistiques qu'ils reçoivent des organismes « émetteurs » puis ils ordonnent la première phase du débat en choisissant les personnes qu'ils sollicitent afin de faire connaître leurs réactions. Il peut s'agir de représentants politiques, syndicaux, associatifs ou d'experts de la délinquance et, en particulier, de ses statistiques.

Lorsque Gérard Mauger s'interroge sur la participation des sociologues au débat public sur l'insécurité, il accompagne ainsi sa démonstration d'une réflexion sur le rôle des médias comme « contributeurs à la construction d'un problème de société » imposant notamment le « répertoire des interprétations » (Mauger, 2011).

En dehors des journalistes, on peut répartir les acteurs du débat public sur les chiffres de la délinquance selon leurs fonctions : émetteurs, commentateurs et prescripteurs.

Un producteur de statistiques sur la criminalité et la délinquance n'est un acteur du débat public que lorsqu'il intervient au titre de l'une de ces trois fonctions. Or, y compris au sein de l'État, le producteur n'est pas toujours chargé de la diffusion. D'où l'importance du statut de l'organisme producteur puisque « toute étude, tout rapport, tout compte-rendu, c'est-à-dire tout type de document, peut contenir des données utilisables, à conditions que le chercheur puisse connaître leurs conditions

de production » (Weil, 2006). Au-delà du seul chercheur ceci serait d'ailleurs valable pour tous ceux s'intéressant aux données.

Si le modèle « producteur / émetteur » est le plus fréquent dans l'administration, il peut arriver que la production et la diffusion de statistiques soient confiées à des organismes distincts. Cela concerne, par exemple, le cas où le service émetteur centralise la production statistique de différentes entités.

Cadre de diffusion des statistiques officielles : communication institutionnelle ou statistique publique ?

Les statistiques produites et diffusées par l'État peuvent être qualifiées d'« officielles » en ce qu'elles constituent « un élément indispensable du système d'information d'une société démocratique, fournissant aux administrations publiques, au secteur économique et au public des données concernant la situation économique, démographique et sociale et la situation de l'environnement » (ONU, 1992). En France, dans le domaine de la statistique publique, l'Etat joue un rôle central puisqu'il est au cœur même, à travers l'INSEE notamment, de la production statistique (Delarue, 2006).

Le fait que des statistiques soient officielles ne renseigne pas automatiquement sur les conditions de leur diffusion d'autant que cette question est sans conteste l'un des points de friction les plus importants entre le pouvoir politique et les statisticiens (Delarue, 2006). Il existe donc plusieurs statuts des statistiques officielles selon qu'elles sont ou non versées au débat public. De même des statistiques dites « officielles » ne sont pas nécessairement des informations pouvant être qualifiées de statistiques publiques c'est-à-dire répondant aux critères posés par l'article 1^{er} de la loi n°51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques¹.

Il se peut donc qu'un organisme public émetteur de statistiques, et ne se réclamant pas de la statistique publique, diffuse ces informations dans un cadre général qu'on appellera « communication institutionnelle » au sens d'une action de communication qui visent à promouvoir l'image d'un organisme ou d'une agence gouvernementale ou, tout au moins, à mettre en exergue l'efficacité de telle ou telle action/politique mise en œuvre.

Dans le domaine des statistiques de la délinquance, la communication institutionnelle comprend tout chiffre diffusé par le ministre de l'Intérieur, par la direction générale de la police nationale ou celle de la gendarmerie nationale ou, à l'échelle locale, par un préfet ou un responsable de la police ou de la gendarmerie.

La production des statistiques officielles liées à l'activité des services de police et des unités de gendarmerie en matière de délinquance est assurée par les directions centrales de la police nationale, dont la direction centrale de la sécurité publique, et par la gendarmerie nationale. Les statistiques sur les crimes et délits non routiers sont centralisées et consolidées par la direction centrale de la police judiciaire.

Cette source de données est appelée « état 4001 » du nom du formulaire papier qui, avant l'informatisation de l'outil d'enregistrement, servait à la collecte et à la remontée des statistiques sur les faits constatés, les faits élucidés et les personnes mises en cause par la police et la gendarmerie pour crimes et délits non routiers (Padieu et al., 2002, 143-148).

La division de la direction centrale de la police judiciaire qui gère l'état 4001 depuis sa création au début des années 1970, actuellement nommée « division des études et de la prospectives », n'est pas et n'a jamais été un acteur du système statistique public et encore moins un « service statistique ministériel ».

Cette expression désigne les services des ministères qui forment avec l'Insee, le service statistique public (SSP) d'après l'article 1, alinéa 1, de la loi du 7 juin 1951. Il stipule notamment que « Le service statistique public comprend l'Institut national de la statistique et des études économiques et les services statistiques ministériels ».

Il définit aussi les « statistiques publiques » comme le regroupement de « l'ensemble des productions issues » d'une part des « enquêtes statistiques dont la liste est arrêtée chaque année par un arrêté du ministre chargé de l'économie » et d'autre part « de l'exploitation, à des fins d'information générale, de données collectées par des administrations, des organismes publics ou des organismes

¹ http://www.autorite-statistique-publique.fr/pdf/Textes_fondateurs/Loi_51_modifiee_LME_aout_2008.pdf

privés chargés d'une mission de service public ». Il est aussi précisé que « la conception, la production et la diffusion des statistiques publiques sont effectuées en toute indépendance professionnelle ».

Or, entre le service statistique public (SSP) et les statistiques publiques, « il n'y a pas coïncidence exacte » (Le Gléau, 2009, 59). Cependant cette absence de coïncidence concerne surtout « certains services producteurs de statistiques publiques », comme « la Banque de France ou l'INED » qui ne font pas « partie du SSP, car ils n'ont pas le statut de services statistiques ministériels (SSM) ».

Selon les règles citées, l'exploitation à des fins d'information générale des données collectées par la police et la gendarmerie sur les faits constatés relève des statistiques publiques. Pour autant, au sein du ministère de l'Intérieur, la division qui les gère n'a pas le statut de SSM.

Cette situation a été abordée le 31 mai 2006, lors d'une conférence consacrée au code de bonnes pratiques de la statistique européenne organisée par la Société française de statistique, au cours d'un échange entre Benoît Riandey de l'Ined et Jean-Michel Charpin, alors directeur général de l'Insee, dont les termes ont été repris dans le 4^e numéro du « Journal de la société française de statistique » daté de 2006² :

« **Benoît Riandey** :

"Vous évoquiez les services statistiques ministériels. Ce qui frappe avant tout c'est qu'il y a un grand ministère qui n'applique pas la loi de 1951, faute d'un service statistique général. C'est le ministère de l'intérieur. Il est actuellement dirigé par l'ancien président du Cnis, M. Sarkozy : ce serait l'occasion de créer ce service statistique ministériel qui fait défaut. Par ailleurs, trois services statistiques ministériels dirigés par des cadres de l'Insee ont été élevés au rang de direction d'administration centrale. Paradoxalement, le statut de la statistique en a été élevé, mais son indépendance potentiellement amoindrie, puisque le chef du service statistique ministériel est nommé en conseil des ministres et non plus par le directeur général de l'Insee."

Jean-Michel Charpin :

"Sur le premier point, je partage votre sentiment, sauf que je vous trouve un peu sévère. Stratégiquement, après avoir examiné la situation de la statistique publique française, je me suis dit : il ne manque plus qu'un service statistique ministériel ; tous les champs sont couverts, et peut-être même un jour faudra-t-il faire des regroupements, mais en tout cas pas d'extension, sauf sur un point qui est effectivement les statistiques de délinquance et de sécurité intérieure.

Il y a deux domaines qui ne sont pas véritablement intégrés à la statistique publique : pour l'un c'est justifié, pas pour l'autre. C'est justifié en ce qui concerne les statistiques de santé, qui ne sont que très partiellement intégrées à la statistique publique [...]. Et puis, il y a les statistiques de sécurité intérieure : des raisons politiques et historiques ont conduit à laisser les statistiques de sécurité intérieure en dehors du champ de la statistique publique, mais cela n'a aucune justification. Donc, en termes stratégiques, je fais tout ce qu'il faut pour favoriser un mouvement de réintégration. Là où je vous trouve sévère, c'est quand vous n'évoquez pas des évolutions pourtant très favorables. L'Observatoire national de la délinquance n'est pas encore un service statistique ministériel mais il s'est fortement émancipé de la tutelle du ministre de l'intérieur. Aujourd'hui, il n'y a plus d'interférences politiques sur la publication des statistiques en cause et c'est un très grand progrès. Deuxièmement, que des chefs de service statistique ministériel soient nommés en Conseil des ministres n'est pas en soi à écarter : c'est aussi le cas pour le directeur général de l'Insee ! Rien en droit ne saurait l'écarter. Mais il faut en effet souhaiter que les nominations soient cohérentes avec la nécessaire neutralité des responsables statistiques" » (Charpin, 2006, 18-19)

À la date de cet échange, la liste des services statistiques ministériels (SSM) était définie par décret du ministre de l'économie et des finances sur propositions du directeur général de l'INSEE. Ce processus a été modifié lors de la révision de l'article 1 de la loi de 1951 du 4 août 2008 prévoyant notamment que l'autorité de la statistique publique « est saisie pour avis sur les projets d'arrêtés portant reconnaissance de la qualité de service statistique ministériel ». Désormais, la liste des services statistiques ministériels est donc établie sur avis de l'autorité de la statistique publique.

Selon l'ancien mode de désignation ou l'actuel, le ministère de l'Intérieur n'a jamais souhaité que le service producteur des statistiques sur les faits constatés de crimes et délits non routiers enregistrés par la police et la gendarmerie devienne un « service statistique ministériel ».

² http://smf4.emath.fr/Publications/JSFdS/147_4/html/

Lorsque Benoît Riandey affirme, en mai 2006, que « le ministère de l'intérieur n'applique pas la loi de 1951 », on suppose qu'il entend dire que ces statistiques devraient être confiées à un service statistique ministériel. C'est d'ailleurs en ce sens que Jean-Michel Charpin lui répond.

Selon la terminologie proposée précédemment, l'absence de volonté du ministère de l'Intérieur de création d'un SSM sur les statistiques de la délinquance signifie, en particulier, que le service de la direction centrale de la police judiciaire gérant l'état 4001 ne peut se réclamer de la statistique publique.

En conséquence, la diffusion de statistiques sur les faits constatés de crimes et délits non routiers par le ministère de l'Intérieur s'est effectuée par le passé et s'effectue encore aujourd'hui uniquement dans le cadre de la communication institutionnelle. Cette situation particulière est un cœur du débat public sur les chiffres de la délinquance.

Une organisation comparable à celle des autres ministères aurait consisté en l'existence, à côté de la communication institutionnelle, d'une diffusion dont l'émetteur serait un service statistique ministériel.

Réflexions sur la création d'un nouvel organisme émetteur de statistiques sur la délinquance dans le débat public

Pour un statisticien public, la première réponse organisationnelle à la volonté d'améliorer les conditions de production et de diffusion des statistiques sur la délinquance aurait été la création d'un service statistique ministériel au ministère de l'Intérieur. Une fois cet objectif atteint, on aurait pu envisager la création d'une structure de type observatoire associant l'INSEE et les services statistiques ministériels de l'Intérieur et de la Justice sur le modèle, par exemple, de l'observatoire national de la pauvreté de l'exclusion sociale³.

Dans la lettre de mission du 23 juillet 2001 envoyée par le Premier ministre, Lionel Jospin, aux députés Christophe Caresche et Robert Pandraud, il leur est demandé de fournir « un travail de définition » d'un projet de mise au point d'« un nouvel instrument statistique » qui « pourrait déboucher sur la mise en place d'un observatoire de la délinquance ».

Les objectifs à atteindre sont évoqués ainsi : « 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. [...] 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 ».

La mesure de « l'évolution du sentiment d'insécurité » s'effectuant par des enquêtes auprès des ménages qui, au sein du système statistique public, sont conduites par l'INSEE, il apparaît ainsi que les services producteurs susceptibles d'alimenter cet observatoire de la délinquance sont, en premier lieu, les « services statistiques » des ministères de l'Intérieur et de la Justice d'une part et l'INSEE d'autre part.

L'expression « services statistiques des ministères intéressés » lorsqu'il s'agit de l'Intérieur et de la Justice réunit sous une même appellation le SSM Justice (la sous-direction de la statistique et des études) qui fait partie du service statistique public et la division de la direction centrale de la police judiciaire chargée de l'état 4001 qui n'y appartient pas.

Le rapport des députés Christophe Caresche et Robert Pandraud remis au Premier ministre en janvier 2002 et portant sur la « création d'un observatoire de la délinquance » n'évoque pourtant pas cette particularité (Caresche, Pandraud, 2002).

Il note que « 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

³ <http://www.onpes.gouv.fr/>

ministère dispose depuis 1973 d'un véritable service statistique dirigé par un statisticien », autrement dit un service statistique ministériel.

Le rapport ne fait jamais référence à la notion exacte de « service statistique ministériel », et ne s'interroge donc pas sur l'absence de SSM sur la délinquance au sein du ministère de l'Intérieur dans la perspective de création d'un observatoire de la délinquance. Il envisage les conséquences éventuelles de la création d'un observatoire de la délinquance sur les services des ministères en termes de moyens mais pas de statut : « [...] le dialogue avec l'Observatoire devra amener nécessairement le renforcement des équipes techniques des ministères par des statisticiens, [...] pour le ministère de l'Intérieur, un service statistique étoffé devrait être créé au sein de la direction centrale de la police judiciaire ».

En conclusion du rapport, les députés Christophe Caresche et Robert Pandraud écrivent que : « La création d'un Observatoire de la délinquance est une nécessité au stade actuel du débat sur les chiffres. [...] 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. [...] 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 ».

Le rapport préconise la création d'un organisme public ayant des prérogatives en matière de statistique de la délinquance très élargies sans envisager les conséquences en termes de coordination de la statistique publique de l'absence de SSM sur la délinquance au sein du ministère de l'Intérieur. Les relations de l'observatoire avec les instances de la statistique publique sont abordées de façon très générale : « Il effectuerait sa mission en collaboration avec les organismes chargés de la statistique au niveau national, tel l'INSEE, et en liaison avec le CNIS (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 [...]). ».

Le rôle d'émetteur que devrait jouer l'observatoire préconisé dans les « communications annuelles et périodiques sur les chiffres de la délinquance » n'est pas explicitement associé à la notion de statistique publique. Or, en l'absence de service statistique ministériel sur la délinquance au ministère de l'Intérieur, cela laisse en suspend des questions organisationnelles qu'une création effective devra traiter.

Un nouvel émetteur de statistiques officielles qui entre en concurrence avec la communication institutionnelle antérieure

L'observatoire national de la délinquance (OND), annoncé en janvier 2003, soit un an après la publication du rapport des députés Christophe Caresche et Robert Pandraud, a été créé en novembre 2003 par l'installation de son conseil d'orientation. Le décret qui officialise cette création est paru en juillet 2004⁴.

Dès sa création, et malgré la faiblesse des moyens qui lui avaient été alloués (4 postes), l'Observatoire s'est immédiatement attaché à comprendre et surtout à expliciter les outils statistiques qui pouvaient exister en matière de délinquance et de criminalité. Il s'est tout d'abord penché sur l'état 4001, l'outil d'enregistrement des crimes et délits par la police et la gendarmerie nationale, puis a réalisé un état des lieux des autres sources existantes dans les organismes privés ou publics, avant de travailler avec l'INSEE à la conception d'une enquête de victimation ayant vocation à être renouvelée chaque année.

Auparavant, courant 2002, la communication institutionnelle du ministère de l'Intérieur sur les faits constatés par la police et la gendarmerie était devenue mensuelle⁵. Ce nouveau rythme de publication de données a alimenté le débat public sur les chiffres de la délinquance. C'est donc dans ce contexte qu'un « observatoire pour des statistiques "au-dessus" des soupçons » a été créé fin 2003 (AFP, 2003).

⁴ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000442860>

⁵ http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/criminalite/2002

Alors même « qu'en matière de sûreté (protection des personnes et des biens), la collecte d'information sur le crime et l'interprétation des données quantitatives a toujours constitué un enjeu historique extrêmement sensible, en France peut-être plus qu'ailleurs » (Ocqueteau, 2008), le pouvoir politique décidait de mettre en place une structure qui allait devoir exploiter et interpréter des données pour lesquelles le ministère de l'Intérieur ne pourrait plus entièrement maîtriser l'usage qui en serait fait.

Les premières publications de l'OND ont été diffusées fin 2004 sous la forme de différents articles à caractère principalement méthodologique⁶ visant notamment, comme le rappelle les principes fondamentaux de la statistique officielle de l'ONU, « à faciliter une interprétation correcte des données » en fournissant « en fonction de normes scientifiques, des informations sur les sources, les méthodes et les procédures » utilisés par les « organismes responsables de la statistique » (ONU, 1992). Faute de reprises, et peut être de leur complexité par rapport à un domaine qui était précédemment abordé de manière très simplificatrice, ces articles n'ont pas immédiatement bénéficié d'un accès au débat public.

En janvier 2005, lors d'une conférence de presse, le ministère de l'Intérieur a procédé à sa communication institutionnelle sur les faits constatés en 2004. Il était alors encore le seul émetteur de statistiques officielles sur la délinquance à intervenir dans le débat public.

Quelques jours après, en février 2005, le quotidien *Libération* a choisi de « révéler » les résultats de l'un des articles diffusés quelques semaines plus tôt par l'OND et portant sur les personnes mises en cause par la police ou la gendarmerie pour violences ou menaces⁷. Cet article, qui avait échappé à la vigilance des journalistes, a donc été repris par un quotidien qui lui a consacré sa Une et un dossier. Ce premier accès au débat public de l'OND en tant qu'émetteur de statistiques officielles a été rendu possible par une initiative interne de promotion des publications qui étaient passées inaperçues fin décembre 2004 et par l'intérêt du quotidien pour les statistiques sur les mineurs mis en cause pour violences ou menaces.

On observe d'ailleurs dans le traitement de l'article par le journal une tension entre le titre emphatique « Violence des mineurs: une croissance majeure » et l'éditorial⁸ qui invite à prendre des « précautions » dans l'interprétation des chiffres.

Une autre tension existe également dans la publication d'origine de l'OND. On peut en effet y lire que « L'observatoire national de la délinquance considère que seule une approche à l'aide de sources statistiques multiples permet d'analyser les évolutions des crimes et délits. Dans un premier temps, et pour mener cette tâche, il s'appuie pourtant sur une source unique, l'état 4001 ».

Dans les deux cas, des objectifs distincts sont simultanément poursuivis, ce qui peut conduire à une certaine contradiction. Pour *Libération*, on cherche à tempérer un titre accrocheur sur la violence des mineurs qui ne s'inscrit pas nécessairement dans la tradition idéologique du quotidien par un éditorial qui est bien moins catégorique. L'OND est quant à lui confronté à un dilemme : attendre pour ne pas être tributaire d'une seule source statistique conformément à la méthodologie qu'il préconise ou publier à partir des données existantes en renvoyant à plus tard l'approche « multi sources ».

La communication institutionnelle des statistiques extraites de l'état 4001 à un rythme mensuel⁹ a influencé le choix de l'Observatoire. Avant même d'avoir publié sa première étude, l'OND a ainsi été confronté à l'existence d'une diffusion mensuelle concurrente au sein de la statistique officielle.

Avant de devenir « émetteur », l'Observatoire a effectué un travail à caractère méthodologique qui s'est conclu par la définition d'un cadre général d'analyse et, pour le cas particulier de l'état 4001, d'une grille de lecture nouvelle.

Comme le rappelle Alain Desrosières, « la méthodologie statistique » implique « une division du travail entre, d'une part, des « experts » de l'outil statistique en tant que tel et, d'autre part, des « usagers » de celui-ci, économistes, sociologues, historiens ou psychologues » (Desrosières, 2001).

Le cadre méthodologique nouveau proposé par l'OND a été validé par son conseil d'orientation fin 2004. La principale caractéristique de la grille de lecture de l'OND réside notamment dans le remplacement du total des faits constatés, appelé aussi « chiffre unique », par une série d'indicateurs

⁶ <http://www.inhesj.fr/?q=content/r%C3%A9sultats-et-m%C3%A9thodes>

⁷ <http://www.liberation.fr/evenement/0101518411-violence-des-mineurs-une-croissance-majeure>

⁸ <http://www.liberation.fr/evenement/0101518407-precaution>

⁹ http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/criminalite

non cumulables, qui constituent « une première rationalisation concrète des agrégats de transgressions aux incriminations pénales par une répartition différenciée des crimes et des délits selon les deux grandes modalités de pratiques policières réactives et proactives qui ne s'était encore jamais traduite aussi clairement dans les documents ministériels » (Ocqueteau, 2012).

La publication, à partir de décembre 2004, d'articles comportant uniquement des statistiques extraites de l'état 4001 a été considérée par l'OND comme acceptable sous réserve d'insister sur l'impossibilité de les interpréter en terme de délinquance commise et ce dans la droite ligne des travaux engagés notamment par Merton (Merton, 1957). Ce choix, qui exige de s'en tenir au strict périmètre de la délinquance enregistrée, a permis à l'OND de faire connaître sa grille de lecture. En proposant un contenu différent de la communication institutionnelle du ministère de l'Intérieur sur les faits constatés, il est devenu un émetteur entrant en concurrence avec celle-ci. Car « la difficulté ne se limite pas au recueil des informations, elle concerne aussi le sens de l'information donnée » (Foucart, 2001).

Ayant eu accès au débat public, l'OND, devenu en 2010 ONDRP (RP pour réponse pénale), préconise une méthodologie qui n'est pas compatible avec les usages et les interprétations de la communication institutionnelle. Toute référence à partir des statistiques de l'état 4001 à la « délinquance générale », au « taux d'élucidation global » et toute interprétation portant sur les faits commis sont en contradiction avec les principes méthodologiques définis par l'Observatoire. Si un service statistique ministériel chargé de la délinquance avait existé au ministère de l'Intérieur, la concurrence entre les usages et les interprétations relevant de la communication institutionnelle ou de la statistique publique aurait existé au sein du ministère, sans, pour autant, nécessairement apparaître dans le débat public.

En l'absence de SSM, et pour répondre à la mission qui lui a été confiée en matière de statistiques de la délinquance, l'OND a décidé d'inscrire son action dans le cadre de la statistique publique, ce que note déjà Stefan Lollivier, en 2008, lorsqu'il constate que « l'OND a actuellement toutes les caractéristiques d'un service statistique ministériel et pourrait le devenir à terme si son rôle croissant dans la statistique publique se confirmait » (Lollivier, 2008).

Et c'est dès 2004, dans un projet de sommaire du futur rapport annuel de l'Observatoire soumis au conseil d'orientation, qu'il est précisé que les décisions de modification et de validation des travaux statistiques devaient nécessairement reposer sur des « considérations statistiques ». Cette expression est souvent citée dans le code de bonnes pratiques de la statistique européenne adopté le 24 février 2005¹⁰, et notamment dans son 6^e principe :

« Impartialité et objectivité – Les autorités statistiques doivent produire et diffuser des statistiques européennes dans le respect de l'indépendance scientifique et de manière objective, professionnelle et transparente plaçant tous les utilisateurs sur un pied d'égalité.

Indicateurs

- Les statistiques sont établies sur une base objective déterminée par des **considérations statistiques**.*
- Le choix des sources et des techniques statistiques se fait en fonction de **considérations statistiques**.*
- Les erreurs découvertes dans des statistiques déjà publiées sont corrigées dans les meilleurs délais, et le public en est informé.*
- Les informations concernant les méthodes et les procédures suivies par l'autorité statistique sont mises à la disposition du public.*
- Les dates et heures de parution des statistiques sont annoncées à l'avance.*
- Tous les utilisateurs ont accès aux publications statistiques au même moment et dans les mêmes conditions, et tout accès privilégié préalable à la diffusion accordé à un utilisateur extérieur est limité, contrôlé et rendu public. En cas de fuites, les modalités de la diffusion sont adaptées de manière à garantir l'égalité de traitement.*
- Les communiqués et déclarations statistiques diffusés dans le cadre de conférences de presse sont objectifs et neutres. »*

Se réclamant de la statistique publique, sans pour autant être un SSM au sein du ministère de l'Intérieur, l'OND « s'est fortement émancipé de la tutelle du ministre de l'intérieur » et publie les statistiques sur les faits constatés sans « interférences politiques » (Charpin, 2006, 19).

¹⁰ http://www.autorite-statistique-publique.fr/pdf/missions/Code_bonnes_pratiques_Europe.pdf

La coexistence dans la statistique officielle sur les faits constatés, d'une communication institutionnelle du ministère de l'Intérieur et d'une diffusion de type « statistique publique » de la part de l'ONDRP, a aujourd'hui de fortes conséquences sur le déroulement du débat public sur les chiffres de la délinquance.

Il peut être une source de confusion lorsque les deux émetteurs s'expriment le même jour, et parfois au même endroit comme lors de la conférence de presse sur les chiffres annuels de la délinquance enregistrée qui se tient vers mi janvier.

Il est ainsi arrivé que des éléments de discours du ministre de l'Intérieur portant sur le chiffre unique de la délinquance générale ou sur le taux d'élucidation, deux grandeurs absentes des publications de l'ONDRP, soient cités dans le débat public comme émanant de statistiques publiées par l'Observatoire.

Pour les journalistes les plus attentifs, et en particulier pour ceux qui, dans la presse ou en ligne (voire les deux comme pour le quotidien *Libération*¹¹), se sont fixés comme mission de vérifier les chiffres utilisés dans le débat public, les publications de l'ONDRP permettent de mettre en perspective la communication du ministère de l'Intérieur ou de tout acteur politique qui exploite les statistiques sur les faits constatés de façon incorrecte au sens de la statistique publique.

Selon la façon dont on accède au débat public, par l'intermédiaire d'un article lapidaire dans lequel les chiffres de la délinquance enregistrée sont associés à l'ONDRP sans reprendre les termes adéquats, ou à partir d'un article de fond pour lequel le journaliste a pris connaissance du contenu des publications de l'Observatoire et l'utilise afin d'illustrer ce qui, dans la communication institutionnelle, est en contradiction avec sa méthodologie, l'image de l'ONDRP sera très différente.

Passage de la publication des chiffres mensuels des faits constatés de la communication institutionnelle vers le nouvel organisme émetteur

La concurrence entre les émetteurs de la statistique officielle est la plus intense en 2005 lorsque coexiste une publication mensuelle du ministère de l'Intérieur¹² sur les chiffres des faits constatés sous la forme de communiqués et des publications de l'OND proposant une autre grille de lecture, y compris concernant les « chiffres mensuels des faits constatés par les services de police et les unités de gendarmerie » du nom d'un article publié en décembre 2004¹³.

En conseil d'orientation, le directeur général de la police nationale, Michel Gaudin, avait alors réagi à plusieurs reprises aux articles de l'OND sur les usages de la statistique des faits constatés en se demandant à partir de quand l'Observatoire cesserait d'être uniquement une « boîte à gifles » de l'état 4001 et commencerait à s'intéresser aussi à d'autres sources.

Il a fallu un concours de circonstances pour que la phase la plus aigüe de la concurrence au sein de la statistique officielle se conclut par un compromis sur les conditions de publication des chiffres sur la délinquance enregistrée et « provoque de fait un bouleversement dans les méthodes de communication traditionnelles antérieures » (Ocqueteau, 2012).

En mai 2005, on pouvait lire dans le communiqué¹⁴ mensuel du ministère de l'Intérieur: « Une nette amélioration de la sécurité depuis mai 2002 : -10,83 % de crimes et délits constatés et une délinquance de voie publique en forte régression de -24,09 %. Une hausse de 6,42 % des crimes et délits constatés en mai 2005 par rapport à mai 2004, malgré un net accroissement de l'activité des services (+14,16 % d'infractions révélées par l'action des services, + 9,78 % de gardes à vue, + 7,61 % des mises en cause d'auteurs, ainsi qu'un taux d'élucidation de 31,66 %). Une moindre présence préventive de la police en milieu urbain en raison de la gestion de nombreuses manifestations de rues imposant une importante mobilisation des personnels affectés habituellement à la sécurisation ».

L'absence de neutralité statistique s'observe par le choix des termes, « nette amélioration », des méthodes (assimilation du total des faits constatés à une mesure de la sécurité) et par le choix dans le

¹¹ <http://desintox.blogs.liberation.fr/>

¹² http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/criminalite/2005

¹³ http://www.inhesj.fr/fichiers/ondrp/resultats_et_methodes/lettreond3.pdf

¹⁴ http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_la_une/toute_1_actualite/securite-interieure/archives-actualites/archives-securite/delinquance-mai-2005

premier paragraphe d'une période de comparaison différente des précédents bulletins où il s'agissait du même mois de l'année précédente. Comme dans l'exemple de la première phrase du communiqué portant sur mars 2005¹⁵ : « La baisse de la délinquance constatée en 2004 se poursuit en mars 2005 avec - 4,12 % des crimes et délits constatés. » ou de celui portant sur avril 2005 « La baisse de la délinquance constatée en 2004 se poursuit en avril 2005 avec - 3,13 % des crimes et délits constatés ». L'originalité du premier paragraphe du communiqué mensuel portant sur mai 2005 s'explique par la volonté d'éviter d'avoir à dire en première phrase que les faits constatés sont en hausse de 6,4 % par rapport au même mois de l'année précédente. Dès que cette variation est citée, elle est suivie d'une série de statistiques révélant « un net accroissement de l'activité des services » qui est présenté comme étant en contradiction avec l'augmentation des faits constatés (« malgré »).

Puis, dans une phrase dont il semble manquer une partie, le communiqué propose une explication de la hausse des faits constatés entre mai 2004 et 2005 qui serait liée à une « moindre présence préventive de la police en milieu urbain » elle-même causée par « des manifestations de rues imposant une importante mobilisation des personnels affectés habituellement à la sécurisation ».

Ce communiqué du ministère de l'Intérieur a fait vivement réagir l'OND car il disposait d'éléments d'interprétation des chiffres enregistrés d'une nature bien différente. En décembre 2004, et en mars 2005, l'Observatoire a écrit dans un article, et dans son premier rapport annuel (OND, 2005a), que la collecte des faits constatés en mai 2004 avait été incomplète en raison d'un calendrier comprenant un week-end suivi d'un jour férié en fin de mois. Cela a eu une première conséquence sur la comparaison des statistiques de mai 2004 avec celles de mai 2003 comme le souligne le communiqué¹⁶ du ministère de l'époque : « La délinquance en France [*comprendre le nombre total de faits constatés de crimes et délits non routiers enregistrés par la police et la gendarmerie*] a diminué de - 10,25 % par rapport à mai 2003. ».

Un an plus tard, lorsque l'exhaustivité de la collecte des faits constatés de mai 2005 n'a pas été perturbée, leur nombre a connu une hausse que l'OND a présentée dans ses échanges avec le ministère de l'Intérieur comme la conséquence attendue du mois tronqué de mai 2004.

À partir de juin 2005, le ministère savait que sa communication institutionnelle et, plus en amont, son processus de collecte des faits constatés allait subir dans le débat public une forte mise en cause par l'OND car « les statistiques sont souvent convoquées pour prouver le bien fondé de l'action du gouvernement, ou son échec selon ses opposants » (Mucchielli, 2012).

Cette perspective semblait d'autant plus inéluctable que l'OND, considérant que le communiqué avait été rédigé dans une totale indifférence à l'égard de ses travaux, allait sans doute chercher à défendre sa position nouvellement acquise d'émetteur de la statistique officielle et chercher à imposer ses vues dans le cadre d'une démarche rigoureuse et argumentée. Et ce dans une démarche, non de connivence ou de « négociation » (Ocqueteau, 2012), mais d'affirmation de son indépendance.

La réaction de l'OND a eu lieu en septembre 2005 dans un nouvel article¹⁷ consacré aux statistiques mensuelles : il a alors pris la décision de redresser les statistiques des faits constatés de mai 2004 et de tous les mois de 2004 pour lequel cela lui semblait pertinent au regard des valeurs observées.

L'observatoire a ainsi estimé qu'en 2004 « les mois de janvier, mai, juillet et octobre ont compté de 1 à 3 jours de saisie en moins par rapport aux mêmes mois de 2003 » et que les mois de « mars, juin, août, novembre et décembre ont eu une période de saisie plus longue en 2004 par rapport à 2003 » (OND, 2005b, 26). L'observatoire a corrigé les statistiques mensuelles en fonction de l'estimation des nombres de jours de collecte en plus ou en moins.

En appliquant un redressement statistique à des données publiées sans redressement par le ministère de l'Intérieur, l'OND a poursuivi sa démarche autonome de diffusion de la statistique officielle, qui avait été inaugurée par la création de ses indicateurs non cumulables.

¹⁵http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_la_une/toute_1_actualite/securite-interieure/archives-actualites/archives-securite/delinquance-mars-2005

¹⁶http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_la_une/toute_1_actualite/securite-interieure/archives-actualites/archives-securite/delinquance-mai-2004

¹⁷ http://www.inhesj.fr/fichiers/ondrp/resultats_et_methodes/lettreond5.pdf

La direction générale de la police nationale a réagi à son tour dans le même article en observant que « Le mois de mai 2004 a fait l'objet d'un report d'enregistrement des faits constatés car ce mois s'est achevé par un week-end prolongé de trois jours fériés. Cependant, il n'est pas possible d'avaliser l'idée de report systématique car ce serait contraire à la réalité et aux règles d'enregistrement qui ont été fixées. Par ailleurs, il est nécessaire de préciser que les faits ne sont pas supprimés mais reportés sur le mois suivant. Par conséquent, ils sont intégrés, dans le total du mois suivant ainsi que dans le total semestriel qui est consolidé. » (OND, 2005b, 25).

Le désaccord sur la généralisation de la méthode de redressement semble un point moins crucial dans les relations entre l'OND et la direction générale de la police nationale que le consensus qui apparaît dans le débat public entre les deux émetteurs de la statistique officielle à propos du mois de mai.

Cela signifie notamment que certaines affirmations des communiqués du ministère de l'Intérieur portant sur mai 2004 et sur mai 2005 sont en contradiction avec la position exprimée en septembre 2005 par la direction générale de la police nationale elle-même.

Il ne s'agit en fait qu'une des conséquences du jugement sévère émis au sein même du ministère de l'Intérieur sur ces mêmes communiqués. La principale conséquence a été la décision prise dès l'été 2005 de transmettre à l'OND la responsabilité de la diffusion des statistiques mensuelles sur les faits constatés.

Ainsi, en appliquant des méthodologies de statistiques publiques dans un domaine où, faute de SSM, elle était absente, l'Observatoire est devenu un émetteur de la statistique officielle qui a, dès 2005, concurrencé fortement la communication institutionnelle sur les faits constatés au point d'en modifier les modalités de présentation et d'interprétation.

Le compromis qui a été trouvé au sein de la statistique officielle afin d'éviter les confrontations les plus directes entre les deux émetteurs est notamment précisé dans l'introduction du premier bulletin mensuel de l'OND, daté de février 2006¹⁸ :

« En accord avec le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, et au regard des travaux engagés par l'observatoire national de la délinquance depuis deux ans, il appartient désormais à ce dernier de publier et de commenter les évolutions mensuelles des faits délictuels et criminels constatés par les services de police et les unités de la gendarmerie.

La présentation des indicateurs d'activité propres aux services de police et aux unités de la gendarmerie (faits élucidés, gardes à vue, mis en cause, écrous et infractions révélées par l'action des services) sera réalisée par le ministère de l'Intérieur.

Désormais, et conformément aux méthodes adoptées et validées par le conseil d'orientation de l'observatoire national de la délinquance, l'évolution de la délinquance enregistrée par les services répressifs, mesurée à partir des données mensuelles provisoires, sera présentée à travers trois indicateurs : les atteintes aux biens, les atteintes volontaires à l'intégrité physique et les escroqueries et infractions économiques et financières. »

Dans la pratique, la communication institutionnelle du ministère de l'Intérieur ne se limite pas de façon stricte aux indicateurs d'activité des services. La concurrence dans la diffusion des statistiques sur les faits constatés existe toujours mais elle s'effectue dans un cadre formel bien défini : le rôle d'émetteur principal des statistiques sur les faits constatés de l'ONDRP est même devenu aujourd'hui un élément de la communication institutionnelle.

Pour l'Observatoire, la diffusion d'un bulletin mensuel sur la délinquance enregistrée n'apparaissait pas en 2005 comme une priorité de son projet de développement de la statistique publique dans le domaine de la délinquance. Cependant, à partir d'un cadre méthodologique défini par l'OND et perçu au sein du ministère de l'Intérieur comme bien plus rigoureux que celui de la communication institutionnelle, la création d'un bulletin mensuel a été l'occasion de mieux organiser la concurrence entre émetteurs de la statistique officielle, offrant à l'observatoire la possibilité de diffuser chaque mois sa propre méthodologie statistique.

C'est vraisemblablement au regard de ce processus que le directeur général de l'INSEE évoque en mai 2006 « des évolutions [...] très favorables » à propos des statistiques de la délinquance.

¹⁸ <http://www.inhesj.fr/fichiers/archives/ond-bulletinmensuel-fv06.pdf>

À partir de 2007, le contexte dans lequel l'OND émet des statistiques sur la délinquance évolue grâce aux résultats des enquêtes annuelles « Cadre de vie et sécurité » INSEE-ONDRP.

Parmi toutes les conséquences liées au rôle d'émetteur de statistiques officielles sur la victimation de l'ONDRP, on s'intéressera, ici, plus particulièrement à la façon dont son action a été reçue et commentée dans le débat public par l'équipe de chercheurs qui avait, en 1986, conduit la première enquête nationale de victimation en France (Zauberman, Robert, 1995).

Les concepts introduits par le présent article pourraient être utilisés dans d'autres perspectives qui seront peut-être explorées ultérieurement. En cohérence avec l'exemple précédent, on aborde à nouveau la question de la concurrence rencontrée par un émetteur, nouvel arrivant se réclamant de la statistique publique, comme l'ONDRP, dans le débat public sur les chiffres de la délinquance, mais, cette fois, à propos des enquêtes de victimation.

Enquêtes de victimation : nature de la concurrence entre l'émetteur de la statistique officielle et l'équipe de chercheurs du CNRS pionnière dans ce domaine en France

Jan Van Dijk, criminologue néerlandais, rappelle que « du point de vue historique, les enquêtes nationales de victimation ont été lancées aux États-Unis en 1972 afin de mieux informer les débats politiques en cours sur la criminalité et la violence ». Or, il ajoute qu'« en Europe, les premières enquêtes de victimation ont été réalisées non par des statisticiens mais par des criminologues travaillant soit pour des instituts de recherche financés par le gouvernement, comme aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Pologne ou en France [...] » (Van Dijk, 2008).

Pour la France, les sociologues Philippe Robert et Renée Zauberman du centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) ont été à l'origine de la première enquête nationale de victimation.

Le CESDIP se présente ainsi sur son site¹⁹ : « Le CESDIP est une unité mixte de recherche du CNRS (UMR 8183), créée par le décret n° 83-926 du 20 octobre 1983. Le CESDIP a une histoire longue de plus de 40 ans, puisqu'il est l'émanation du Service d'Études Pénales et Criminologiques du ministère de la Justice (SEPC) établi en 1969. Depuis 2006, le CESDIP est une UMR dotée de trois tutelles : le CNRS, le ministère de la Justice et l'Université de Versailles-Saint-Quentin. »

Toujours sur le site du CESDIP, à la date du 14 novembre 2008, un historique²⁰ précise au sujet des enquêtes de victimation que « Initiées au CESDIP dès le milieu des années 1980 sur un plan national, ces enquêtes ont d'abord été perfectionnées et routinisées au plan local (plan régional en partenariat avec l'IAURIF et plan municipal en partenariat avec le Forum Français pour la Sécurité Urbaine). Ensuite, le CESDIP a participé au montage d'une enquête annuelle nationale par l'INSEE et il en réalise actuellement une exploitation et une sérialisation systématique. L'équipe de recherches qui réalise ces opérations est composée d'Emmanuel Didier, Philippe Robert, Renée Zauberman, Sophie Névanen et Lisa Miceli ».

Le CESDIP est donc un émetteur de statistiques sur la délinquance participant au débat public à travers ses publications et notamment celles sur les enquêtes de victimation. Il ne diffuse pas ce qu'on appelle ici des « statistiques officielles » car ses travaux n'engagent aucune administration publique et, en particulier, pas le ministère de la Justice, l'une de ses trois tutelles.

En 2003, lors de la création de l'OND, l'une de ses missions principales, le développement des enquêtes de victimation, a créé une situation nouvelle pour l'équipe du CESDIP ayant investi ce domaine depuis plusieurs décennies.

L'Observatoire s'est associé à l'INSEE pour concevoir un dispositif d'enquêtes nationales de victimation conformément à la mission qui lui avait été confiée dans la droite ligne des préconisations du rapport parlementaire Caresche-Pandraud (2002, p.39) ce que Frédéric Ocqueteau appelle aussi « le plus important argument de vente du savoir-faire propre à la cellule logistique de l'OND » (Ocqueteau, 2012). Le fruit de la collaboration entre les statisticiens de l'INSEE et ceux de l'OND, en tant que décideurs, et de la consultation d'un groupe de pilotage composé de chercheurs dont Philippe Robert, s'est conclu par le lancement en 2007 de la première enquête « Cadre de vie et sécurité ».

¹⁹ <http://www.cesdip.fr/spip.php?rubrique1>

²⁰ <http://www.cesdip.fr/spip.php?article2>

Cette enquête dont la collecte se déroule chaque année depuis 2007, des mois de janvier à avril, permet à l'Observatoire de se présenter comme un émetteur de statistiques officielles sur la délinquance proposant une approche multi sources (données administratives et données d'enquêtes) et multi angles (victimation subie, sentiment d'insécurité ou observation de phénomènes de délinquance). Elle a aussi permis de mettre la France au niveau des standards des nations industrielles développées (Ocqueteau, 2012).

Le choix de la date de publication du rapport annuel de l'OND est, depuis 2007, déterminé par le calendrier de l'enquête « Cadre de vie et sécurité »: ses premiers résultats étant disponibles à partir de l'automne, l'Observatoire a fixé à fin novembre la date de parution de son rapport.

C'est ainsi, qu'en 2010, l'ONDRP a publié son rapport annuel le 23 novembre avec comme contenu principal, les premiers résultats de la 4^e enquête « Cadre de vie et sécurité ». Le lendemain le centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) a mis en ligne un communiqué²¹ « sur les enquêtes nationales de victimation ». Il y est dit en premier : « L'Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales (ONDRP) vient de diffuser des résultats sommaires de l'enquête annuelle de victimation *cadre de vie et sécurité* (CVS) réalisée par l'INSEE au début 2010.

Sur ces chiffres, le monde scientifique ne peut rien dire pour le moment : l'observatoire officiel organise un embargo à son bénéfice de sorte que l'INSEE ne peut communiquer les données de l'enquête 2010 aux centres de recherche qu'en 2011. Seul l'accès aux données permettra leur analyse vraiment scientifique. »

Puis, le CESDIP rappelle, entre autre, qu'« au milieu des années 1980, il avait mené à bien, avec un financement du ministère de la Justice, une première enquête nationale de victimation. »

L'équipe de chercheurs du CNRS ayant mené la première enquête de victimation nationale « au milieu des années 1980 » est donc intervenue dans le débat public sur les chiffres de la délinquance au lendemain de la publication du rapport annuel 2010 de l'ONDRP afin d'affirmer dans un communiqué que la seule condition d'une « analyse vraiment scientifique » des résultats des enquête « Cadre de vie et sécurité » est leur mise à disposition des centres de recherches dont le CESDIP.

On peut considérer que ces arguments expriment, en particulier, le point de vue de Philippe Robert et Renée Zauberman, puisqu'ils les reprennent en leur nom propre dans une tribune²² datée du 31 janvier 2012 sur le site du quotidien *le Monde*. Ils y déclarent que « La mesure de la délinquance ne deviendra crédible que si un panel de (vrais) scientifiques, spécialistes de la mesure de la délinquance internationalement reconnus par leurs pairs, est chargé de dresser un état de la délinquance en confrontant toutes les mesures et en observant leur évolution sur la durée ».

Ils y reprennent également des arguments largement développés dans un article paru en mars 2009 et contant avec moult détails leur propre vision de la construction de l'enquête nationale de victimation qu'ils voyaient s'échapper de leur pré-carré et qu'ils considéraient notamment comme « le fruit des intérêts croisés de l'INSEE, des chercheurs et dorénavant du ministère de l'Intérieur qui avait gagné avec l'OND un intercesseur susceptible de répercuter ses questions » (Didier, Névamen, Robert et Zauberman, 2009). On retrouvera ce type d'arguments, sous-tendant de manière larvée, que l'enquête aurait été conçue par le ministère de l'Intérieur grâce à « une agence du ministère de l'Intérieur » (Miceli, Névamen, Robert et Zauberman, 2009).

On peut proposer une interprétation de ces participations au débat public sur les statistiques de la délinquance comme étant une réaction du CESDIP à l'égard de ce qu'il perçoit comme une concurrence dans le domaine des enquêtes de victimation.

La concurrence de l'ONDRP est présentée implicitement comme déloyale puisque « *l'observatoire officiel organise un embargo à son bénéfice de sorte que l'INSEE ne peut communiquer les données de l'enquête 2010 aux centres de recherche qu'en 2011* ».

Pour dévaloriser cette concurrence, le CESDIP se place sur un terrain de la légitimité « scientifique ». Cet argument est accentué par des expressions telles que « vraiment scientifiques » (2010) et « (vrais) scientifiques » (2012). Comme le note Frédéric Ocqueteau, cette marque au fer rouge apposée sur les travaux de l'ONDRP, est semble t-il caractéristique d'une « propension, toute

²¹ <http://www.cesdip.fr/spip.php?article534>

²² http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/01/31/la-mesure-de-la-delinquance-des-chiffres-dociles_1636333_3232.html

franco-française, à croire que l'interprétation critique légitime des données quantifiées sur les phénomènes criminels ne devrait appartenir qu'aux « scientifiques », comme si une barrière infranchissable les opposait à d'autres interprètes moins légitimes. Cette croyance est fondée sur le besoin d'une mise à distance des premiers à l'égard des seconds, réputés moins outillés épistémologiquement, mais, hélas pour eux, beaucoup plus écoutés par les politiques et les médias que naguère. Il s'ensuit une tension très vive entre les sphères d'expertise, où les premiers sont en passe de perdre virtuellement la main, du haut d'une morale de conviction prêchant un peu dans le désert. » (Ocqueteau, 2012).

Renvoyées ainsi par le CESDIP en dehors du « monde scientifique », les publications de l'ONDRP sur la victimation sont qualifiées de « sommaires » et leur crédibilité est fortement contestée. La concurrence ressentie par le CESDIP est ainsi d'une nature bien différente de celle du premier cas étudié.

En effet, entre l'ONDRP et le ministère de l'Intérieur, la concurrence se déroulait au sein de la statistique officielle, entre une démarche se réclamant de la statistique publique et une communication institutionnelle. Le sentiment de concurrence au sujet de l'émission des statistiques collectées par les agents du ministère de l'Intérieur était, de surcroît, réciproque. Puis, lorsque ces émetteurs « officiels » sont entrés en concurrence dans le débat public, la cacophonie engendrée a fait l'objet d'une régulation au sein de l'administration.

L'ONDRP ne peut pas considérer, à propos des enquêtes de victimation, le CESDIP comme un concurrent équivalent ce que peut être le ministère de l'Intérieur en matière de statistiques sur la délinquance enregistrée. Pour cela, il faudrait que le CESDIP produise des statistiques officielles, ou, mieux encore, qu'il souhaite publier des données reconnues comme relevant de la « statistique publique ».

L'existence d'émetteurs de statistiques n'ayant pas de caractère officiel, condition du pluralisme de l'usage des statistiques dans le débat public, n'est pas à même de concurrencer directement un émetteur de statistiques officielles dans son rôle spécifique, *a fortiori* si celui-ci se réclame de la statistique publique.

On rappelle qu'un émetteur cherchant à inscrire son action dans la statistique publique est tenu, d'après le code de pratiques de la statistique européenne, de s'appuyer sur « des principes et des méthodes scientifiques » et de publier des études « dans le respect de l'indépendance scientifique » (Principe 6). Il est aussi invité, « lorsque cela est possible », à organiser « la coopération avec la communauté scientifique [...] afin d'améliorer la méthodologie, l'efficacité des méthodes employées et d'encourager le développement de meilleurs outils » (Indicateur 7.7).

Le CESDIP, émetteur se situant en dehors de la statistique officielle, n'a pas réagi dans le débat public sur le contenu même des productions de l'ONDRP, ce qui lui aurait permis, notamment, de questionner leur adéquation avec les principes du code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Il a choisi de discréditer *a priori* l'Observatoire car il n'appartient pas « au monde scientifique ». Or, une telle critique apparaît hors sujet à l'égard d'un émetteur de statistiques officielle visant, non pas un label scientifique, mais celui de la « statistique publique ».

Pour tout chercheur, le moyen le plus adapté pour exprimer ses besoins, et éventuellement ses griefs, à l'égard de la statistique publique, consiste à s'adresser au CNIS, conseil national de l'information statistique. Ce faisant, il ne se place plus en situation de concurrence mais en tant qu'utilisateur des statistiques diffusées par les émetteurs officiels.

Ainsi, le 15 juin 2011 devant la commission « Services publics et services aux publics » du CNIS²³, Philippe Robert a fourni dans son allocution ce qui peut apparaître comme un premier élément d'interprétation de la réaction du CESDIP à ce qu'il a perçu comme une concurrence dans le domaine des enquêtes de victimation.

Philippe Robert a reproché à l'ONDRP, sans le nommer, d'avoir cédé à la « une tentation de remettre sans cesse les compteurs à zéro pour la satisfaction de se dire à l'origine du monde ».

²³http://www.cnis.fr/files/content/sites/Cnis/files/Fichiers/commissions/services_publics_services_aux_publics/2011/compte_rendu/CR_2011_1re_COM_services_publics.PDF

Pour le CESDIP, la date de ce qui est présenté dans le débat public comme la première enquête nationale de victimation est un enjeu majeur car elle détermine le statut et l'éventuelle renommée de son équipe de chercheurs dans ce domaine.

Le dispositif d'enquête annuelle de victimation « Cadre de vie et sécurité » commençant en 2007, cette date semble entrer en concurrence dans le débat public avec « l'enquête *princeps* du milieu des années 1980 » (Miceli, Névanen, Robert, Zauberman, 2009).

Oublier de rappeler que le CESDIP a été le premier en France en matière d'enquête de victimation, « pour la satisfaction de se dire à l'origine du monde » exacerbe les « frictions » avec l'ONDRP. Dans son avis, le CNIS, acteur majeur de la statistique publique, se montre plus positif au sujet de l'enquête, et de l'ONDRP en général : « les outils de collecte actuels présentent des fragilités techniques qui limitent les capacités des pouvoirs publics pour répondre, aussi précisément que possible, à ces différentes attentes [en matière de connaissance sur la criminalité] malgré les progrès importants réalisés depuis la création de l'Observatoire national de la délinquance, la collaboration positive qui s'est engagée entre les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales et l'ONDRP et les apports importants de l'enquête annuelle « Cadre de vie et sécurité ».

Le CESDIP aurait sans doute été moins sensible à l'attention portée à son enquête des années 1980 si le développement des enquêtes « Cadre de vie et sécurité » mené par l'INSEE et l'ONDRP n'avait pas suscité un sentiment de dessaisissement de l'équipe pionnière.

Dans un pays comme la France, la conception d'une enquête nationale de victimation, qui plus est se déroulant à un rythme annuel, n'était envisageable qu'au sein du système statistique public. Dès lors, les chercheurs ne pouvaient pas avoir un rôle dans le processus de développement aussi important que les statisticiens de l'INSEE chargés du projet, aussi peu expérimentés soient-ils en matière de victimation.

Pour les enquêtes de victimation en milieu scolaire, l'ONDRP a pu jouer un rôle de catalyseur entre les statisticiens du SSM du ministère de l'Éducation nationale et le monde de la recherche représenté par Éric Debarbieux, professeur des universités, membre du conseil d'orientation de l'ONDRP et Cécile Carra, sociologue.

Le projet a été initié par une demande extérieure au service statistique ministériel de l'Éducation nationale à travers une préconisation du conseil d'orientation de l'ONDRP renouvelée à plusieurs reprises et une forte insistance de son président auprès du ministre. Il n'a pu commencer à se développer qu'une fois que les statisticiens de l'Éducation nationale ont pu se l'approprier. Ce mouvement dont l'Observatoire a été partie prenante a demandé du temps et s'est finalement traduit par un certain dessaisissement des chercheurs.

Dans cette phase critique, lors de la conception de l'enquête « Cadre de vie et sécurité » en 2005, Philippe Robert a choisi d'emblée de contester la légitimité de l'OND, une posture qu'il a régulièrement renouvelée à l'occasion de chacune de ses interventions ou publications, que ce soit de manière frontale, ou plus souvent indirecte soit en omettant de mentionner l'OND comme concepteur associé à l'INSEE dans la mise en œuvre de l'enquête « Cadre de vie et sécurité » soit en faisant fi des nombreux travaux et études statistiques réalisés à partir de l'exploitation des résultats des enquêtes PCV ou « Cadre de vie et sécurité ».

Dans le communiqué de novembre 2010 du CESDIP, on retrouve une phrase « C'est en effet à cette époque [en 2007] que le ministère de l'Intérieur a obtenu de l'INSEE le lancement des enquêtes « Cadre de vie et sécurité » (CVS) ». Celle-ci est inspirée des éléments de la rhétorique développée régulièrement à l'égard de l'OND par ses détracteurs et qui suggère que toutes les demandes émanant de l'OND étaient d'inspiration du « ministère de l'Intérieur » ce qui, nécessairement, devait le discréditer.

Maintenir une participation constructive tout au long du processus de conception d'une enquête de la statistique publique peut, certes, impliquer des compromis de la part d'un chercheur, voire des renoncements par rapport à sa pratique habituelle. Cependant, le retrait ou le conflit sont des choix encore moins porteurs, surtout si on est conduit, *in fine*, à exploiter l'enquête.

Le conflit dans lequel s'est lancé en 2005 Philippe Robert lors de la conception de l'enquête « Cadre de vie et sécurité », apparaît toujours sept ans plus tard comme un des déterminants principaux des modes de participation du CESDIP au débat public sur les chiffres de la délinquance. Il explique en particulier la volonté affichée du CESDIP de concurrencer l'ONDRP sur la victimation

dans le débat public, alors même que ce positionnement n'est pas cohérent avec le statut des deux organismes entre lesquels il pourrait, au contraire, exister d'importantes synergies.

Bibliographie

AFP Fil Général, 2003, Délinquance : un observatoire pour des statistiques "au-dessus" des soupçons, 04/11/03 12:26.

Aubusson de Cavarlay B., Lalam N., Padiou R., Zamora P., 2002, Les statistiques de la délinquance, France Portrait Social 2002-2003, INSEE,141-158.

Bardoel J., 1996-09, Beyond journalism : a profession between information society and civil society, *European Journal of Communication (London)*, vol.11, n°3, 283-302.

Caresche C., Pandraud R., 2002, Sur la création d'un Observatoire de la délinquance, La Documentation française.

Charpin J.M., 2006, Le code de bonnes pratiques de la statistique européenne : Genèse, élaboration et application, *Journal de la Société Française de Statistique (SFdS)*, 147, n°4, 7-28.

Delarue J.-M., 2006, L'indépendance de la statistique à l'égard du pouvoir politique, *Journal de la Société Française de Statistique*, tome 147, n°4.

Desrosières A., 2011, Entre réalisme métrologique et conventions d'équivalence : les ambiguïtés de la sociologie quantitative, *Genèses* 43, juin 2011, p. 112.

Didier E., Névanen S., Robert P., Zauberman R., 2009, La solidité des institutions. Les statistiques de « victimation » de l'INSEE (1996-2006), *Genèses* 2009/1, N°174, p. 128-144.

Foucart T., 2001, L'interprétation des résultats statistiques, *Math. & Sci. Hum.*, n°153, p. 21-28.

Le Gléau J.P., 2009, Les trois institutions de la statistique publique en France. *Courrier des statistiques*, n° 126, 59-62.

Lollivier S., 2008, L'utilisation des statistiques à l'OND. Un bilan flatteur, mais des pistes de progrès encore nombreuses, *Rapport annuel, INHESJ/OND, CNRS*, p.635.

Mauger G., 2011, La participation des sociologues au débat public sur l'insécurité, *Politique, culture, société*, n°14, mai-août 2011.

Merton R., 1957, *Social Theory and Social Structure*, revised, Glencoe, The Free Press, p. 147.

Miceli L., Névanen S., Robert P., Zauberman R., 2009, De l'instantané au long métrage. L'enquête Cadre de Vie et Sécurité dans la série des données sur la victimation, *Economie & Statistique*, 426, 3-28.

Mouhanna C., Mattely J.-H., 2008, L'OND : réussite politique et limites scientifiques, indépassables ?, *OND, Rapport annuel*, novembre 2008, p. 623-635.

Mouhanna, C., Mattely J.H., 2007, Police, des chiffres et des doutes. *Regard critique sur les statistiques de la délinquance*, Michalon.

Mucchielli L., 2012, Les techniques et les enjeux de la mesure de la délinquance, *Alterindicateurs*, p. 93.

Ocqueteau F., 2008, Quand un observatoire cherche à imposer plus de transparence... Réflexion bilan sur l'action de l'OND, *Rapport annuel, INHESJ/OND, CNRS*, p. 653.

Ocqueteau F., 2012, Une machine à retraiter les outils de mesure du crime et de l'insécurité : l'Observatoire national de la délinquance, *Droit et Société*, 81, p. 447-471

ONU, 1992, Principes fondamentaux de la statistique officielle, résolution C (47), Commission économique pour l'Europe.

Van Dijk J., 2008, Confrontation des données d'enquêtes sur la criminalité en population générale avec les statistiques de police sur les délits enregistrés, Crimprev, 2008.

Weil R., 2006, Les techniques du recueil et de traitement des données, Sociologie contemporaine, Vigot, 2006.

Zauberman R., Robert P., 1995, Du côté des victimes, un autre regard sur la délinquance, l'Harmattan, Paris.

Voir aussi

Aubusson de Cavarlay B., 1998, De la statistique criminelle apparente à la statistique judiciaire cachée, *Déviance et société*, 22, 2.

Ocqueteau F., 2005, « Observer les délinquances. Où, comment et pourquoi ? Sur la genèse de l'Observatoire national de la délinquance », in J. FERRET et C. MOUHANNA (dir.), *Peurs sur la ville, vers un populisme punitif à la française*, Paris, PUF, p. 188-210

Ocqueteau F., Frenais J., Varly P., 2002, *Ordonner le désordre, une contribution au débat sur les indicateurs du crime*, Paris, La Documentation française.

Tournier P.V., 2008, « Vers un observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, in Alain Bauer (dir.), *La criminalité en France. Rapport de l'Observatoire national de la délinquance 2008*, Institut national des hautes études de sécurité (INHES), CNRS Editions, 665-672.

Tournier P.V., 2010, Vers une base de données criminologiques sous l'égide de l'ONDRP ? in *Rapport 2010 de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)*, Chapitre « Réponses -pénales », Editions du CNRS, novembre 2010, 415-423.

Tournier P.V. (Ed.), 2012, L'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), Bilan et perspectives, textes rédigés à la suite du débat du 7 février 2012, au Sénat, présidé par M. Jean-Pierre Sueur, *Président de la Commission des Lois du Sénat*, Publication de *DES Maintenant en Europe*, février 2012, 34 p.