



Suppression de l'ONDRP : quelles conséquences?

Entretien avec Alain Bauer

Alain Bauer est professeur de criminologie au Conservatoire National des Arts et Métiers

Résumé

Il a été décidé, le 4 octobre dernier, de supprimer l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) et par voie de conséquence l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) qui lui était rattaché.

Alain Bauer a été président du conseil d'orientation de l'Observatoire national de la délinquance de 2003-2010, puis de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales de 2010-2013. Il nous rappelle quelles étaient les missions de l'ONDRP, les outils innovants qu'elle avait développés, et il nous explique les conséquences qu'aura sa suppression.

L'Institut pour la Justice est une association de citoyens préoccupés par les dérives de la justice pénale, qui répercute et canalise les inquiétudes de chacun et propose des réformes pragmatiques. L'association s'appuie sur un réseau d'experts du champ pénal pour promouvoir une justice plus lisible pour le citoyen, plus efficace contre la criminalité et plus équitable vis-à-vis des victimes.

Edité par l'Institut Pour la Justice
Association loi 1901

Contacts :
01 45 81 28 15
publications@institutpourlajustice.org

1° Il a été décidé, le 4 octobre dernier, de supprimer l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) et par voie de conséquence l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), mis en place il y a 15 ans par Nicolas Sarkozy et qui lui était rattaché. Vous avez été Président du conseil d'orientation de l'Observatoire national de la délinquance (2003-2010) puis de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (2010-2013), pourriez-vous nous rappeler pourquoi l'ONDRP avait été créé et quelles étaient ses missions ?

L'Observatoire national de la délinquance (OND) a été créé en 2004 par Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, suite à un rapport parlementaire des députés Christophe Caresche et Robert Pandraud. Il s'agissait alors de créer une structure, indépendante du ministère de l'Intérieur, qui collecte des données sur la délinquance, les analyse et les diffuse au grand public afin de sortir des polémiques politiques et médiatiques sur la hausse ou la baisse de la délinquance. Le ministre de l'intérieur, puis Président de la République, Nicolas Sarkozy avait pour la première fois accepté et financé la mise en place d'une telle structure et pour des raisons de facilité avait accroché le nouvel OND à l'IHESI qui avait été créé par Pierre Joxe durant la primature de Michel Rocard. Ce dispositif a été préservé jusqu'à la très récente décision d'y mettre fin.

Par ailleurs, faisant le constat que les infractions enregistrées par la police et la gendarmerie ne reflétaient pas la réalité de la délinquance et pouvaient être manipulées, il a été demandé à l'OND de concevoir un autre dispositif de mesure de la délinquance. C'est ainsi que, s'inspirant de ce qu'avaient fait les États-Unis depuis alors trente ans et la Grande-Bretagne depuis quinze ans, nous avons conçu en 2007, avec l'INSEE, et sous la coordination de Christophe Soulez et de Cyril Rizk, l'enquête nationale de victimation « Cadre de vie et sécurité ».

Puis, en 2009, lorsque l'Institut national des hautes études de sécurité est devenu un établissement public à caractère interministériel rattaché au Premier ministre, l'OND s'est aussi vu confier des missions d'analyse des statistiques judiciaires. C'est ainsi qu'il est devenu Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP).

Aujourd'hui, l'ONDRP est devenu un acteur de référence dans le domaine de l'analyse des phénomènes de délinquance et a su développer de nombreux partenariats avec les services opérationnels de la police et de la gendarmerie, de la Justice, des organismes extérieurs et des chercheurs européens du monde académique.

La mission de l'ONDRP porte essentiellement sur la diffusion de connaissances sur les évolutions et les caractéristiques des phénomènes criminels à travers l'exploitation de données statistiques. L'ONDRP réalise donc des études à partir d'informations recueillies soit dans les bases de données de la police et de la gendarmerie, soit issues d'enquêtes en population générale, soit provenant d'autres sources extérieures à l'administration.

L'ONDRP travaille donc en étroite coopération avec de nombreux partenaires : police, gendarmerie, ministère de la Justice, etc.

Sur le plan des données administratives, les limites de l'état 4001, outil institutionnel sur les crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie, (limites géographiques, sans lien avec les natures d'infractions, aucun suivi d'individus, ruptures statistiques, peu de caractéristiques individuelles des victimes ou mis en cause, etc.) ont conduit l'Observatoire à recourir à d'autres sources de données administratives, plus détaillées concernant certaines informations (bases de données de la préfecture de police de Paris ou gérées par les offices centraux de police judiciaire, données sur les homicides enregistrés par les instituts médico-légaux, procédures judiciaires, etc.). L'objectif est ainsi

Aujourd'hui, l'ONDRP est devenu un acteur de référence dans le domaine de l'analyse des phénomènes de délinquance et a su développer de nombreux partenariats avec les services opérationnels de la police et de la gendarmerie, de la Justice, des organismes extérieurs et des chercheurs européens du monde académique.

de pouvoir collecter les informations les plus détaillées possible afin de conduire des analyses de qualité et à fort contenu informationnel.

Ces collaborations avec les services opérationnels contribuent notamment à enrichir les bases statistiques et ainsi couvrir des champs infractionnels qui ne le seraient pas par ailleurs. Elles participent à accroître les capacités de production de l'Observatoire sur certaines formes de délinquance et de criminalité apparaissant comme préoccupantes, soit par l'opinion publique, soit par les pouvoirs publics : homicides, vols à main armée, violences sexuelles, violences contre les fonctionnaires de police, etc. La coopération avec les services opérationnels et institutions permet également d'initier, sous forme de groupe de travail, une réflexion sur l'amélioration des dispositifs statistiques actuels qui ne permettent pas de mesurer certains phénomènes de délinquance (traite des êtres humains, délinquance dans les transports, cybercriminalité, infractions à caractère discriminatoire, etc.).

Par la richesse des informations qui peuvent être collectées auprès des services de police, des unités de gendarmerie et des institutions judiciaires, ces collaborations permettent de conduire des travaux détaillés sur des phénomènes criminels majeurs et ainsi mieux en comprendre les mécanismes et pouvoir offrir de nouveaux outils d'analyse pour le pilotage des politiques de sécurité.

C'est une décision comptable et strictement comptable qui s'inscrit dans une simple, voire même simpliste, logique budgétaire. Nul ne conteste l'utilité et le travail accompli par l'ONDRP, ni l'importance de l'enquête nationale de victimation.

L'indépendance garantie par son Conseil d'orientation et son positionnement au croisement de la statistique publique, des services opérationnels et du monde académique, lui offre une capacité de réflexion et d'action unique dans le cadre des prérogatives clairement fixées par le décret du 1^{er} octobre 2015.

Par ailleurs, les compétences et les connaissances de son équipe lui permettent à la fois de se positionner comme acteur critique des données administratives, ressource dans le domaine de l'analyse criminologique, et collaborateur des services opérationnels (police, gendarmerie et justice).

2° A votre avis, qu'est-ce qui a motivé cette décision de supprimer ces deux organismes et sait-on par quoi ils seront remplacés ?

C'est une décision comptable et strictement comptable qui s'inscrit dans une simple, voire même simpliste, logique budgétaire. Nul ne conteste l'utilité et le travail accompli par l'ONDRP, ni l'importance de l'enquête nationale de victimation. Mais depuis déjà plusieurs années les moyens accordés à l'ONDRP ont été rognés et l'enquête de victimation a souvent été menacée.

L'indépendance de l'ONDRP et la qualité de l'outil ont été victimes d'une coupe sèche. Et en fait, actuellement, rien ne les remplacera vraiment. Personne n'y a vraiment réfléchi avant de prendre cette décision. L'INSEE y est rétif même si, pour le moment, c'est le principal lieu d'atterrissage qui est évoqué, le Ministère de l'intérieur est peu enclin à reprendre cette structure et ce d'autant plus depuis la création du service statistique, et l'enquête de victimation « Cadre de vie et sécurité » a été condamnée par l'INSEE elle-même dès avril 2018.

3° Avec l'Insee, l'ONDRP avait conçu l'enquête de victimation « Cadre de vie et sécurité ». Cette enquête était conduite chaque année depuis 2007. Pourriez-vous nous rappeler à quoi servait cet instrument ? La disparition de l'ONDRP signifie-t-elle également la disparition de l'enquête annuelle de victimation ?

Les enquêtes de victimation, telles que nous les connaissons aujourd'hui, ont été conçues il y a plus de 50 ans par des chercheurs en sciences sociales confrontés à l'émergence, en parallèle de la société de consommation, d'une délinquance de masse visant les personnes ou leurs biens. Aujourd'hui, le milieu académique considère ces enquêtes comme un des développements les plus importants en criminologie, et le plus gros investissement jamais réalisé dans l'étude de la délinquance.

La conception des enquêtes de victimation est partie du constat que les seules données disponibles, à savoir les nombres de faits enregistrés par la police et la gendarmerie, ne permettaient pas de fournir les éléments d'appréciation nécessaires à la mesure de la délinquance. Cela résulte principalement de leur caractère partiel : les forces de sécurité intérieure ne comptabilisent que les faits portés à leur connaissance. Une partie de la délinquance commise n'est pas visible car la plupart des victimes ne se signale pas aux autorités. Pour déterminer les tendances de la délinquance, il est donc nécessaire de s'adresser directement à elles, et ne pas se contenter des seules données policières ou judiciaires.

Outre cet objectif, les enquêtes de victimation présentent plusieurs intérêts : estimer le « chiffre noir » de la délinquance, c'est-à-dire la différence entre la délinquance vécue et la délinquance enregistrée ; estimer le nombre de victimes (prévalence) ou le nombre d'atteintes subies (incidence) ; décrire les victimes, les auteurs, et les circonstances des atteintes ; décrire et comprendre le comportement des victimes, notamment le dépôt de plainte ; décrire les opinions des répondants, comme sur le sentiment d'insécurité, ou la satisfaction dans l'action de la police ou de la justice ; comparer les opinions des victimes et des non-victimes.

En s'inspirant des enquêtes britanniques et américaines, enquêtes de référence, l'Observatoire a œuvré avec l'Insee pour développer un dispositif annuel de mesure de la victimation, l'enquête « Cadre de vie et sécurité ». Celle-ci a la capacité de fournir chaque année des tendances sur les évolutions de la délinquance contre les personnes ou leurs biens à travers un sondage mené auprès de 15 000 ménages et individus en France métropolitaine. C'est un acquis fondamental pour la connaissance des phénomènes d'insécurité qui touchent la population et qui, pour nombre d'entre eux, ne sont pas connus des autorités. À ce titre, le rapport parlementaire Le Bouillonnet/Quentin (2013) estime que l'enquête « Cadre de vie et sécurité » est un outil scientifique fiable, qui dote la France d'un double système statistique pérenne. Ce constat est réitéré par la mission d'information relative à la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire, dont le rapport considère les enquêtes de victimation comme « le complément indispensable des statistiques de la délinquance » (Blazy, 2014).

Ainsi, face à des interrogations toujours présentes sur l'état de la criminalité, ces enquêtes fournissent un baromètre de l'insécurité vécue et ressentie qui éclaire le débat public comme aucune autre source statistique ne peut le faire.

L'existence d'un tel dispositif, aux côtés de données administratives encore très lacunaires et souvent perturbées, plaçait la France parmi les pays les plus avancés en matière de dispositif de connaissance des phénomènes criminels au même titre que les États-Unis, l'Angleterre, le Pays de Galles, les Pays-Bas, la Suède, l'Australie ou encore le Mexique.

4° Même si cette enquête est reconduite sous une autre forme et même si un nouvel organisme vient remplacer l'ONDRP, ne va-t-on pas assister à une rupture statistique dans la mesure de la délinquance ? Quelles seraient les conséquences pratiques d'une telle rupture ?

La conception des enquêtes de victimation est partie du constat que les seules données disponibles, à savoir les nombres de faits enregistrés par la police et la gendarmerie, ne permettaient pas de fournir les éléments d'appréciation nécessaires à la mesure de la délinquance.

Outre une régression de quinze ans en arrière, la remise en cause de l'enquête (qui devrait prendre une autre forme à partir de 2022 compte tenu du retrait de l'Insee du dispositif), serait de nature préjudiciable au regard de la nécessaire connaissance des évolutions des différentes atteintes qui touchent nos concitoyens.

Cela s'avère d'autant plus préjudiciable dans une période où l'opinion publique (y compris les pouvoirs publics) exige d'être informée le plus précisément possible de l'état de la criminalité et de l'évolution des menaces dans un contexte de transparence accrue.

Malgré la démarche de réflexion en cours sur la création d'un nouveau dispositif, il semble que, d'une part, celui-ci ne pourra pas conserver le même mode de passation (entretien personnel) mais utilisera Internet et/ou le téléphone ce qui nuira à la qualité de l'enquête et certaines thématiques ne pourront plus être traitées ou moins bien (violences sexuelles, violences conjugales, etc.). Par ailleurs il est quasi certain, comme vous l'indiquez, que ce changement d'enquête entraînera une rupture statistique en 2023 compte tenu du changement de mode de passation et de questionnaire.

Ainsi, la fin de l'enquête actuelle, notamment dans sa partie victimation personnelle, va faire perdre l'essentiel de ce qui avait été révélé les années précédentes, notamment dans la sphère intrafamiliale.

Ainsi, la fin de l'enquête actuelle, notamment dans sa partie victimation personnelle, va faire perdre l'essentiel de ce qui avait été révélé les années précédentes, notamment dans la sphère intrafamiliale.

5° Les associations féministes se sont particulièrement inquiétées de ce que la disparition de l'enquête de victimation risquait de faire disparaître toute mesure objective des « violences sexistes et sexuelles ». Cette inquiétude vous paraît-elle légitime ?

Oui dans la situation présente. Ou alors il va falloir recréer ce qu'on vient de détruire....

6° Ne peut-on pas craindre que les statistiques de la délinquance redeviennent la seule prérogative du ministère de l'Intérieur, avec tous les risques de manipulation, ou tous les inévitables soupçons de manipulation que cela comporte ?

C'est pour cela que le ministère de l'intérieur, avec prudence, n'a pas souhaité hériter de ce sujet. Mais, bien entendu, c'est un risque puisque c'est notamment pour cela qu'une structure extérieure au ministère de l'Intérieur avait été mise en place en 2004. Et c'est un important recul.

7° L'ONDRP va être supprimé et vous êtes actuellement le seul Professeur de criminologie officiellement en exercice en France. La mesure objective de la criminalité ainsi que son étude scientifique semblent particulièrement difficiles dans notre pays. Comment expliquez-vous cela ?

Il y a d'abord un affrontement culturel sur la nature de la réalité, non avec les sociologues, que je respecte, mais avec une branche sociolâtre qui refuse de prendre en compte

la question criminelle comme un sujet et pas comme une « construction ». Du coup le crime, le criminel, et surtout la victime disparaissent dans un grand fourre-tout ou tout le monde est victime d'une oppression par l'Etat....

Je ne pratique pas la théologie, et donc je souhaite que la science de la criminologie, telle que définie par Emile Durkheim lui-même il y a plus d'un siècle, s'affirme dans un contexte de neutralité axiologique. L'apparition d'un nouvel espace scientifique a toujours été difficile en France. Les langues étrangères, la médecine intrusive, la science politique, l'économie, la gestion, la physique, la chimie, le droit pénal, l'environnement, ont dû se battre pour être reconnus et exister. J'espère donc rapidement ne plus me trouver en situation de « monopole ». Mais j'ai une cinquantaine de collègues tout aussi compétents qui agissent et le réseau criminologique, même s'il comporte beaucoup de « sans-papiers » académiques, est des plus en plus implanté en France et considérable dans le monde.

8° A votre avis, quels sont les instruments statistiques qui manquent le plus aujourd'hui en France en matière de mesure de la délinquance et qui serait en mesure de les développer ?

En fait, nous commençons à voir tous des outils plus performants : de nouvelles bases de données développées au ministère de l'Intérieur, des fichiers de police et de gendarmerie exploités par l'ONDRP et une enquête nationale de victimation stable et ayant montré sa forte utilité. Mais nous sommes en train de les perdre. Il restait à réfléchir et à avancer sur le remplacement du fameux « état 4001 », l'outil d'enregistrement des crimes et délits constatés par la police et la gendarmerie, créé en 1972 et ayant peu évolué depuis. A priori ce chantier n'est toujours pas d'actualité. On pourrait aussi évoquer la nécessité de se doter de systèmes d'information permettant une traçabilité des procédures et ainsi pouvoir faire des analyses sur l'intégralité de la filière pénale. Là aussi, il semble que la réflexion, débutée il y a plus de 10 ans, n'ait pas beaucoup évolué.

Nous commençons à voir tous des outils plus performants : de nouvelles bases de données développées au ministère de l'Intérieur, des fichiers de police et de gendarmerie exploités par l'ONDRP et une enquête nationale de victimation stable et ayant montré sa forte utilité. Mais nous sommes en train de les perdre.