

Philippe Robert¹

Les enquêtes sur les victimations et l'insécurité²

Tant par son coût que par les innovations conceptuelles et méthodologiques qu'elle a nécessitées, l'enquête de victimation constitue le plus gros investissement jamais réalisé dans l'étude de la délinquance.

Son coût serait disproportionné si on l'utilisait seulement pour produire un comptage de la délinquance à victime directe servant, comme une sorte de partenaire-junior, à compléter les traditionnels relevés de l'activité des institutions pénales.

Heureusement ses usages sont bien plus étendus.

Tout d'abord, loin de se borner à fournir une addition de faits – ce qui en soi ne signifie pas grand-chose – elle donne à voir le **périmètre de la population exposée** à cette criminalité et la diversité de ses **profils**, un élément essentiel – et jusqu'alors inexistant – dans le débat sur la sécurité publique.

Elle peut encore renseigner sur la **gestion** par ces victimes de leur mésaventure, notamment sur les **recours** qu'elles mobilisent ou qu'elles négligent. C'est ainsi que l'enquête de victimation informe, pour la première fois dans l'histoire, sur la diversité des taux de **renvoi** par les victimes à la police, un élément essentiel qui a manqué pendant des décennies dans les conjectures sur le chiffre noir et sur le rapport entre les enregistrements pénaux et la criminalité subie. On pénètre alors comment s'organise l'interrelation entre les professionnels du pénal et ces profanes – les victimes – qui tiennent néanmoins une place décisive dans le fonctionnement pénal puisque la délinquance à victime directe vient, pour l'essentiel, à la connaissance de la police si les victimes jugent bon de l'en informer. On découvre aussi comment, dans le vécu des victimes d'atteintes aux biens, la mobilisation des institutions pénales fait couple avec celle d'acteurs privés comme les assurances ou les industries de sécurité... de sorte que la première ne se comprend si on ne dispose pas d'informations sur la seconde.

Surtout l'enquête de victimation permet de mettre en relation l'exposition à la criminalité et son vécu, le désormais fameux **sentiment d'insécurité**, dans ses deux dimensions d'insécurité personnelle et de préoccupation sécuritaire³. On a ainsi découvert que le vécu n'était pas un simple décalque de l'exposition au risque : à côté de situations logiques – peu de victimations, peu de peurs, faible préoccupation sécuritaire ou bien fortes victimations, fortes peurs, forte préoccupation – on en découvre d'autres plus inattendues – fortes victimations mais faible

¹ Directeur de recherches émérite au CNRS (CESDIP – CNRS, MJ, UVSQ-UPS, UCP).

² Réunion de lancement de la concertation sur le projet de refonte de l'enquête de victimation et de présentation de l'avancée des travaux engagés, SSM-SI, Amphithéâtre Lumière, 40, avenue des Terroirs de France, 75012-Paris, 14h45-15h

³ Il est à cet égard fondamental de préserver les questions d'opinion qui permettent de saisir le degré de préoccupation sécuritaire sans s'en tenir seulement à l'insécurité personnelle.

sentiment d'insécurité ou bien faibles victimation et faibles peurs mais forte préoccupation sécuritaire. L'enquête de victimation fait ainsi découvrir que victimation et insécurité peuvent fonctionner selon des logiques partiellement distinctes. Elle permet ainsi de saisir la complexité de l'insécurité⁴, donc de comprendre le fréquent échec des politiques de sécurité quand elles n'ont pas les moyens d'intégrer ce paramètre.

Il est donc possible d'optimiser l'investissement que représente l'enquête de victimation en extrayant toute la gamme de ses apports. Mais cette bonne gestion suppose le respect de quelques conditions que l'on découvre en parcourant sa courte histoire.

En 1931, Thorsten Sellin – l'un des fondateurs de la sociologie du crime – suggérait de préférer la statistique policière à celle des tribunaux pour mesurer la criminalité, au motif qu'il fallait poser le compteur le plus à l'amont possible, le plus près de l'infraction elle-même. On serait tenté d'en conclure que l'invention de l'enquête de victimation ne constitue après tout qu'une nouvelle étape dans la marche séculaire vers la recherche d'un indicateur plus proche de ce que l'on veut mesurer, la délinquance.

En fait, l'histoire⁵ de cette invention aux Etats-Unis dans les années 1960 révèle plutôt des *outsiders* profitant de circonstances exceptionnelles pour imposer une innovation peu appréciée par les spécialistes, professionnels du pénal, criminologues ou juristes. Al. Biderman, le plus emblématique de ces innovateurs, a débuté en sociologie militaire dans l'équipe de Janowitz, puis s'est intéressé aux indicateurs sociaux ; il se souciait surtout d'améliorer la connaissance que la société a d'elle-même. Consulté par une Commission d'enquête du district de Columbia, Biderman a imaginé d'interroger un échantillon de population générale sur les victimations subies et la manière dont elles ont été vécues. Il se trouve que Lyndon B. Johnson – qui devait défendre sa *Great Society* des assauts sécuritaires des Républicains – avait chargé son *Attorney General* de piloter une *President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice*. Comme la critique ne cessait de monter contre les moyens traditionnels de mesurer le crime et que la Commission disposait de moyens considérables, son vice-président, Lloyd Ohlin, est parvenu à vaincre les réticences et le désintérêt des autres membres et à faire homologuer quelques innovations, notamment des expériences d'enquêtes sur les victimations, dont celle de Biderman. Finalement, on assistera au cours de la décennie 1970 à une institutionnalisation des enquêtes de victimation sous l'égide du ministère fédéral de la Justice, dans le cadre d'un vaste programme de *Law Enforcement Assistance Administration* (LEAA). Mais l'entreprise est centrée sur le comptage de la criminalité en partenariat avec la mesure traditionnelle, la statistique du *Federal Bureau of Investigations* (FBI). Et chaque réforme accentuera encore cette focalisation en abandonnant successivement les autres aspects de l'enquête.

En Angleterre et Galles, la puissante criminologie institutionnalisée dans le binôme Unité de recherche du *Home Office* et chaire de Radzinowicz à Cambridge, a résisté longtemps devant une telle innovation, malgré l'expérience solitaire de Richard Sparks à Londres. Cette résistance sera vaincue seulement quand deux jeunes chercheurs du *Home Office*, Mike Hough et Patricia Mayhew,

⁴ Robert, Zauberman, 2017

⁵ Benbouzid, 2010 ; Castelbajac, 2014. Sur l'origine et le développement des enquêtes de victimation en Europe, voy. Zauberman, 2009 ; Zauberman, Robert, 2011.

parviendront à persuader leur hiérarchie que l'enquête de victimation constituait un moyen performant pour tester les postulats à la base des politiques criminelles du Département. Le puissant *British Crime Survey* (BCS) du *Home Office* sera plus tard enrôlé dans une vaste entreprise de *New Management* et d'évaluation des services policiers. Cette absorption dans la gestion manquera d'être fatale au *BCVS*. Pour lui rendre sa crédibilité comme instrument de connaissance des victimations et de l'insécurité, on choisira finalement de transférer sa gestion à l'*Office of National Statistics* et d'éloigner donc l'enquête de victimation⁶ de la statistique policière qui reste, elle, au ministère de l'Intérieur.

Les Pays-Bas, un autre *leader* des enquêtes de victimation, présente une histoire différente. L'enquête y voit le jour dès 1975 grâce à l'extraordinaire ténacité du directeur des recherches au ministère de la Justice, Jan Van Dijk⁷. Son enquête sera pilotée par l'organe public de statistique (CBS) de concert avec le ministère de la Justice et les collectivités locales, puis fusionné avec l'énorme sondage du ministère de l'Intérieur. Après les expériences des Universités de Liège et surtout de Gent, la création du Moniteur belge empruntera beaucoup au modèle néerlandais.

Enfin, en Scandinavie, c'est l'intérêt pour les indicateurs sociaux qui supportera le développement d'enquêtes de victimation. En Suède, elle est dirigée par le *Swedish National Council for Crime Prevention*, une agence du ministère de la Justice.

Les initiatives sont moindres dans le reste de l'Europe occidentale : dans la zone germanique, on trouve surtout des enquêtes postales universitaires à des échelles locales ; peu d'initiatives également dans les pays du Sud : quelques enquêtes isolées de l'*Istituto nazionale di Statistica* (ISTAT)⁸ ou la série de l'*Ajuntament* de Barcelone (ensuite reprise par la *Generalitat*). On pourrait donc parler d'une innovation sur la façade Atlantique, la plus exposée à l'influence étatsunienne. Ces différences d'investissement marqueront durablement les zones de forte ou de faible développement des enquêtes de victimation. Mais Jan Van Dijk a remarqué que ces premières réalisations européennes se montrent, plus que celles d'Outre-Atlantique, préoccupées d'explorer le champ des attitudes et des opinions permettant d'expliquer les résultats, et moins obsédées par un souci de cohérence avec les statistiques policières. Cette différence d'orientation s'avèrera durable, peut-être parce que, moins richement dotées, les enquêtes européennes se montrent plus soucieuses de diversifier au maximum leurs potentialités.

En France⁹, l'importation sera difficile et plus tardive qu'en Angleterre, aux Pays-Bas ou en Scandinavie. Au milieu de la décennie 1980, le CESDIP a réalisé¹⁰ une enquête moins tournée vers le détail des comptages que vers le vécu des victimes et leur gestion de l'incident. Son questionnaire repose sur une recherche qualitative spécifique¹¹ et sur l'héritage d'une dizaine d'années de recherches sur les représentations sociales du crime et de la Justice. Puis, plus rien pendant une décennie¹² : l'intérêt du ministère de la Justice pour la mesure de la délinquance ne survit pas à l'abandon du *Compte général de l'administration de la Justice criminelle*, et le ministère de l'Intérieur souhaite préserver le monopole qu'a conféré à sa statistique policière le suicide de la statistique judiciaire.

⁶ Devenue de manière plus réaliste *Crime Survey for England and Wales* (CSEW)

⁷ Qui lancera aussi la série des enquêtes internationales avec l'appui de Patricia Mayhew

⁸ Qui ne trouvent d'écho que dans une seule région, à travers le programme *Citta Secure*.

⁹ Robert, Zauberman, 2011a et b, 2019.

¹⁰ Grâce à un financement sur les crédits de recherche délégués à la Chancellerie par la DGRST.

¹¹ Par entretiens rétrospectifs.

¹² Sauf deux enquêtes locales demandées par la nouvelle Délégation interministérielle à la Ville (DIV).

Le déblocage viendra de l'intérêt que manifeste l'INSEE au cours des années 1990 pour la mesure extra-économique de l'exclusion sociale, combiné à une pression suédoise au sein d'Eurostat en faveur du développement d'indicateurs de bien-être. L'Institut prévoit des indicateurs de description du quartier et du sentiment de peur dans le voisinage. Une consultation du CESDIP l'amène à y rajouter des questions sur les victimations, les peurs du crime et la préoccupation sécuritaire. Ainsi naît la série des Enquêtes permanentes sur les conditions de vie des ménages (EPCV) qui durera du milieu 1990 au milieu de la décennie suivante.

Le ministère de l'Intérieur tente alors de changer de stratégie par l'intermédiaire de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI), mais son intervention dans la campagne 1999 s'avère désastreux pour l'exploitation de cette enquête, outre qu'elle soulève une violente levée de bouclier corporatiste au sein de la police. Il faudra donc attendre la première décennie du siècle suivant pour voir créé un Observatoire national de la délinquance (OND) dénué cependant de l'indépendance prônée par le rapport Caresche-Pandraud de 2001 et rattaché au ministère de l'Intérieur. L'OND propose alors à l'INSEE de subventionner l'enquête de victimation. Les deux dernières éditions de l'EPCV servent de banc d'essai. L'INSEE constitue un Groupe technique réunissant représentants de l'OND, de la division EPCV (très affaiblie par le départ de plusieurs administrateurs) et chercheurs du CREST et du CESDIP. C'est difficilement que ces derniers font introduire des questions sur l'insécurité et sur le vécu des victimes et leur gestion de l'incident, mais sans parvenir à infléchir une allure globale très 'policière' qui entraîne un rejet de ce premier projet par le Comité du label. Par la suite, le Groupe technique n'est plus réuni et le projet est négocié directement entre l'OND et une direction des statistiques démographiques et sociales de l'INSEE (DSDS) qui a décidé d'abandonner l'EPCV et de créer une enquête dédiée à l'étude des victimations : Cadre de vie et sécurité (CVS) durera jusqu'en 2019. La campagne 2020 sera annulée, celle de 2021 est prévue sur un échantillon réduit et ensuite l'INSEE a annoncé l'abandon de la CVS. C'est au ministère de l'Intérieur qu'il appartiendra de reprendre l'enquête de victimation par le truchement de son Service statistique ministériel à la Sécurité intérieure (SSM-SI).

Un changement important avait, en effet, été en 2014 la création de ce SSM à la suite d'un rapport parlementaire. Son intervention se fait sentir d'abord dans la statistique policière où l'on abandonne les exploitations qui négligeaient l'hétérogénéité des unités de compte de l'état 4001 et où le SSM multiplie les contrôles et les corrections dans la foulée de rapports très fouillés de l'Inspection générale de l'administration (IGA) adossée à celle de l'INSEE. Mais on sent encore l'effet de la création d'un SSM sur la prise en compte de plus en plus importante de l'enquête nationale de victimation. Du coup, on perçoit la nécessité de remédier au doublonnage¹³ avec l'OND-RP.

Ajoutons encore que, depuis 2001, l'Institut Paris Région (IPR)¹⁴ fait réaliser, chaque année impaire, une enquête sur la victimation et l'insécurité en Île-de-France. Financée par le Conseil régional, cette enquête téléphonique se fait surtout remarquer par la taille de la population interrogée et la stabilité de son questionnaire. En Provence-Alpes-Côte d'azur, Laurent Mucchielli avait entamé¹⁵ une entreprise analogue manifestée par la réalisation d'enquêtes portant sur des agglomérations ou des campus universitaires. Le non-renouvellement de la convention de financement par le Conseil régional y a mis fin.

¹³ déjà anticipé par un rapport parlementaire.

¹⁴ ex IAU ex IAURIF.

¹⁵ L'Observatoire régional de la délinquance et des contextes sociaux (ORCDS) avait pris la forme d'un programme de la Maison méditerranéenne des sciences de l'homme

On trouve enfin des questions de victimation dans des dispositifs dédiés à la Santé publique (Baromètre Santé, EVS), à la consommation de drogues (ESCAPAD), aux violences scolaires (E. Debarbieux), aux violences subies par les femmes (ENVEFF, Virage).

Dans le cadre d'un programme de recherche de l'Université Paris Saclay, le CESDIP a développé un Observatoire scientifique du Crime et de la Justice (www.oscj.cesdip.fr) dédié à la sérialisation sur le plus long terme possible des données sur les victimations et l'insécurité, et sur la confrontation entre les différentes sources. Le développement de cette entreprise est toutefois freiné par l'allongement démesuré des délais de communication des données tirées des enquêtes de victimation, notamment de l'enquête nationale.

La percée de l'enquête de victimation traduit finalement la montée en puissance des interrogations sur la sécurité des citoyens. Persister à prétendre qu'elle se mesure adéquatement par les comptages de l'activité pénale revient à postuler que l'action de l'Etat prend adéquatement en compte ce problème de société. Or c'est justement ce qui est en question. Mais on comprend par-là que les professionnels du pénal et ses spécialistes aient généralement fait preuve d'un faible enthousiasme pour cette innovation ou ne la supportent que comme un partenaire junior destiné à consolider le système traditionnel.

L'enquête de victimation dépasse le seul registre technique, elle concerne la manière dont est traité un problème de société.

Pour autant, sa prospérité suppose d'étendre au maximum les utilisations de l'enquête de victimation. Ce rapide historique fait découvrir les principales précautions à prendre.

La première consiste à ne pas investir seulement dans des enquêtes spécifiques en considération de l'attrait de facilités de financement liés à des effets d'actualité parfois passagers, mais à maintenir une enquête généraliste qui seule peut fournir une jauge de référence.

Une deuxième concerne l'instrument. Au sein du groupe technique chargé d'accompagner la transition de l'EPCV au CVS, le représentant du CREST avait capturé ce qu'il fallait éviter quand il reprochait à l'attaché qui présentait le premier projet de l'OND de ne pas avoir bâti un questionnaire d'enquête mais un procès-verbal d'interrogatoire policier. Au-delà du factuel, il est indispensable de disposer de questions sur le vécu des victimes (insécurité personnelle dans différentes circonstances, préoccupation sécuritaire et opinions sur la criminalité, insertion dans le voisinage et jugement sur la sécurité de proximité...), sur leur gestion de l'incident (principalement renvoi à la police, mais aussi à l'assurance).

La troisième précaution regarde la taille de l'échantillon. Elle est d'autant plus importante que les territoires les plus exposés (communes, agglomérations) n'ont généralement pas les moyens d'une enquête régulière de victimation qui relève plutôt de l'Etat central et des régions les plus importantes. Longtemps squelettique (quelque 6 000 pour les EPCV), malgré son triplement avec le passage à la CVS, l'enquête nationale française fait pâle figure par rapport à la taille de ses homologues anglais, néerlandais ou suédois.

On se rappellera aussi la mise en garde de Mike Hough (2008) : pour qu'une enquête de victimation conserve sa crédibilité comme instrument de connaissance de la délinquance à victime directe et de l'insécurité, il faut éviter de trop l'utiliser pour des fins de gestion et d'évaluation ; et d'ailleurs, ses performances sur cet article s'avèrent souvent décevantes et illusoirs.

Enfin, les gestionnaires de l'enquête doivent résister au court-termisme qui gouverne la vie politique et médiatique. La continuité des séries constitue le seul moyen de faire apparaître les tendances. On se souviendra de la leçon du débat au Congrès des Etats-Unis lors de la crise du NCS en 1977. Une rupture des séries constitue un gaspillage peu admissible de l'argent public : elle frappe d'obsolescence tout le savoir accumulé précédemment, retarde de plusieurs années l'utilisation sérieuse du nouveau dispositif, laisse le champ libre aux erreurs répétées des observations de court terme, fait enfin pâle figure à côté des pays qui peuvent aligner des séries remontant au milieu des années 1970 ou au début de la décennie suivante. La continuité est menacée d'abord par les modifications incontrôlées (quelquefois apparemment minimales) de l'instrument¹⁶ qui découlent d'une familiarité insuffisante avec le traitement des données. Ce sont ensuite les changements de modes d'administration de l'enquête, souvent inéluctables mais dont les conséquences doivent être anticipées et contrôlées.

Les leçons d'un passé même bref permettent ainsi d'aborder dans les meilleures conditions une nouvelle étape dans l'histoire de l'enquête de victimation.

Références

- Benbouzid B., 2010, L'enquête de victimation américaine : de l'étude comprehensive à l'analyse des facteurs de risque, *Revue française de socio-économique*, 1, 5, 63-82.
- Castelbajac M. de, 2014, *Enquête sur des enquêtes. Les enquêtes de victimation et la connaissance du crime*, Université de Versailles Saint Quentin, Sociologie, thèse de doctorat.
- Didier E. & al., 2009, La solidité des institutions. Les statistiques de 'victimation' de l'INSEE, *Genèses*, 74, 1, 128-144.
- Hough M., 2008, Recherches sur la victimation et l'insécurité en Grande-Bretagne, in Zauberman R., Dir., *Victimation et insécurité en Europe. Un bilan des enquêtes et de leurs usages*, Paris, L'Harmattan, 67-87, notamment 81.
- Miceli L. & al., 2009, De l'instantané au long métrage. L'enquête Cadre de vie et Sécurité dans la série des données sur la victimation, *Economie et Statistique*, 426, 3-28.
- Robert Ph., Zauberman R., 2011a, Le développement et les usages des enquêtes de victimation en France, *Economie et Statistique*, 448-449, 79-83.
- Robert Ph., Zauberman R., 2011b, *Mesurer la délinquance*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Robert Ph., Zauberman R., 2017, *Du sentiment d'insécurité à l'Etat sécuritaire*, Lormont, Le Bord de l'Eau.
- Robert Ph., Zauberman R., 2019, *Comment améliorer la mesure de la délinquance*, Terra Nova
- Sellin T., 1931, The basis of a crime index, *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 22, 335-356.

¹⁶ Inutile de répéter le cauchemar généré par l'absence d'anticipation des problèmes de continuité lors du passage des EPCV aux CVS (voy. Miceli, 2009).

Zauberman R., 2008, Dir., *Victimation et insécurité en Europe. Un bilan des enquêtes et de leurs usages*, Paris, L'Harmattan.

Zauberman R., Robert Ph., 2011, Les enquêtes de victimation en Europe, *Economie et Statistique*, 448-449, 89-105