

La statistique pénale, une statistique gestionnaire et une statistique criminelle : esquisse d'histoire

(communication pour le colloque INSEE du 29 juin 2016)

Benjamin Camus, inspecteur général de l'Insee,
chef du service statistique ministériel de la Justice de 2010 à 2015,
Insee, 18 Bd Adolphe Pinard, 75675 Paris Cedex 14
benjamin.camus@insee.fr

Résumé : La statistique pénale est une des plus anciennes : les premières statistiques régulières en France sont diffusées à partir de 1827. Dès le début de son histoire, la statistique pénale est une source administrative qui est un objet statistique à multiples usages, disons pour simplifier une statistique gestionnaire et une statistique criminelle. Progressivement, il est apparu que cet éclairage sur la criminalité reste très partiel, mais non sans intérêt pour mesurer la criminalité d'une certaine gravité et certains phénomènes comme la récidive ; la statistique pénale est surtout un outil précieux de description et d'analyse du fonctionnement du système judiciaire.

Cette tension entre différents usages explique une histoire alternant progrès et reculs au rythme de l'évolution de l'administration de la justice. On propose ici une esquisse d'histoire très schématique qui distingue trois grandes périodes dans le prolongement d'un travail pionnier de 2007 dû à Aubusson de Cavarlay (2007). Les premières productions de la statistique pénale au XIX^e siècle ont suscité un large intérêt de la part des criminologues ou des sociologues, car elle était vue comme un miroir de la criminalité. La richesse et l'intérêt de la statistique pénale se sont estompés au siècle suivant où la fonction gestionnaire a primé. À la fin du XX^e siècle, l'informatisation tardive de la justice a permis d'élargir le champ de la statistique pénale, elle a ainsi ouvert sur de nouveaux horizons qui pourraient réconcilier en partie les visées gestionnaires et statistiques.

Mots-clés : statistiques pénales, statistiques criminelles

Abstract : The French penal statistics are among the oldest : the first regular penal statistics were issued in 1827. From the start, the penal statistics were administrative sources that were objects with multiple uses : management statistics and criminal statistics. Gradually, it appeared that this view on criminality was very partial, but not without interest for measuring serious criminality and some phenomena as repeat offence ; the penal statistics are above all a valuable tool to describe and to analyse the working of the judicial system.

This tension between various uses explains a history with progress and deterioration at the pace of the development of the judicial system. An over-simplified history is presented with three periods according to a pioneer work by Aubusson de Cavarlay (2007). The first outputs of the penal statistics during the nineteenth century have raised large interest among criminologists and sociologists, because they were seen as a mirror of criminality. The richness and the interest of the penal statistics have faded at the end of the following century where the management part was the primary use. At the end of the twentieth century, the recent computerization of justice allowed to enlarge the scope of the penal statistics, opening new prospects that could partly reconcile management and statistical uses.

Keywords : penal statistics, criminal statistics

La statistique pénale est une des plus anciennes : les premières statistiques régulières en France sont diffusées à partir de 1827. Dès le début de son histoire, la statistique pénale est une source administrative qui est un **objet statistique à multiples usages**, disons pour simplifier **une statistique gestionnaire et une statistique criminelle**. D'une part, la statistique pénale est un outil d'aide à la décision dans la gestion de la justice, elle mesure une activité régalienne et ses comptages visent à vérifier et à démontrer que la justice fonctionne ; elle permet de mesurer l'efficacité des lois et d'évaluer ainsi la politique pénale. D'autre part, la statistique pénale jette un éclairage indirect sur la criminalité (on utilisera de façon synonyme les termes de *criminalité* ou de *délinquance* pour englober toutes les infractions à la législation, soit les crimes et les délits, cf. annexe 1) ; progressivement, il est apparu que cet éclairage reste très partiel, mais non sans intérêt pour mesurer la criminalité d'une certaine gravité et certains phénomènes comme la récidive ; la statistique pénale est surtout un outil précieux de description et d'analyse du fonctionnement d'un système judiciaire en évolution permanente.

Cette tension entre différents usages explique une histoire alternant progrès et reculs au rythme de l'évolution de l'administration de la justice. On propose ici une **esquisse d'histoire très schématique qui distingue trois grandes périodes** dans le prolongement d'un travail pionnier de 2007 dû à Aubusson de Cavarlay (2007). Les premières productions de la statistique pénale au XIX^e siècle ont suscité un large intérêt de la part des criminologues ou des sociologues, car elle était vue comme un miroir de la criminalité. La richesse et l'intérêt de la statistique pénale se sont estompés au siècle suivant où la fonction gestionnaire a primé. À la fin du XX^e siècle, l'informatisation tardive de la justice a permis d'élargir le champ de la statistique pénale, elle a ouvert sur de nouveaux horizons qui pourraient réconcilier en partie les visées gestionnaires et statistiques.

1 La statistique créatrice et largement utilisée du XIX^e siècle

Pour l'essentiel, la Révolution est une période fondatrice de la justice contemporaine ; elle codifiera un droit nouveau et mettra en place une organisation judiciaire qui évoluera peu jusqu'au milieu du XX^e siècle. Le premier Empire consolidera le dispositif sous la forme d'une justice largement étatisée contrôlée par le pouvoir politique (Farcy, 2015). Cette consolidation s'accompagnera du développement d'une statistique spécifique tout à fait novatrice pour l'époque.

Ainsi, **le domaine des statistiques de la justice est ancien**. Les premières statistiques régulières sont diffusées dès 1827 sous la forme d'un *Compte général de l'administration de la justice* ; cette initiative originale a inspiré de nombreux pays, il s'agit d'un travail séminal ; le rapport récapitulatif du compte général de 1850 comprend des séries qui remontent jusqu'à 1803 (Perrot, 1976). Ce sont des fonctionnaires du ministère de la Justice qui sont à l'origine d'une collecte qui bénéficiait d'un environnement favorable : existence de définitions juridiques précises, expérience d'une administration ancienne et habituée à la rédaction de rapports écrits. Chaque volume annuel comprenait deux parties : un rapport général dégageant les grands constats de l'année écoulée sous l'angle de la criminalité, très précieux pour l'étude des concepts et des inquiétudes dominantes, puis en deuxième partie, une série de tableaux sur les accusés, sur les récidivistes puis sur le fonctionnement de la Justice. Des séries pénitentiaires relatives à l'occupation des prisons démarrent en 1852 (51 300 détenus au

premier janvier 1852)¹. Le contenu des comptes s'est progressivement enrichi jusqu'en 1880, puis s'est stabilisé. La réédition commentée de la livraison la plus célèbre, celle de 1880, donne une idée de la richesse du compte (Perrot et Robert, 1989) ; cette publication récapitule les cinquante volumes publiés depuis le début. Longtemps, cette publication suivie est restée l'une des rares statistiques disponibles sur longue période ; elle permet notamment des études historiques, comme, par exemple, l'étude sur l'impact de la crise du phylloxéra sur la criminalité de la fin du XIX^e siècle, qui démontre que le choc négatif sur les revenus entraîné par cette crise a augmenté les atteintes aux biens mais diminué les violences, du fait de la baisse de la consommation d'alcool (Bignon, Caroli, Galbiati 2014).

Tout d'abord, la statistique pénale joua son rôle d'outil d'aide à la décision dans la gestion de la justice. Les publications successives furent l'occasion de réflexions sur l'efficacité des procédures pénales (rôle d'un jury, rôle du parquet, jeu des circonstances atténuantes...). En particulier elles contiennent de nombreux développements sur la mesure de la *récidive*, thème qui a hanté le XIX^e siècle (« l'obsession créatrice du XIX^e siècle » (Schnapper, 1991). Ils ont ainsi servi de support à une réflexion et une évolution de la politique pénale : les nombreuses réformes pénitentiaires furent d'abord des moyens de prévenir la récidive et ont abouti aux grandes nouveautés du droit pénal de la fin du XIX^e siècle : libération conditionnelle, sursis, relégation, réhabilitation.

Entre 1790 et 1830, on passe de l'utopie révolutionnaire avec l'introduction de la prison correctrice au cœur du système des peines au réalisme des codifications napoléoniennes pour fixer les termes d'une récidive générale.

Entre 1830 et 1870, s'organise un débat, pour ou contre l'emprisonnement correctif ; sous l'influence des libéraux, la loi de 1832 supprime définitivement la marque au fer rouge des récidivistes et étend le périmètre des circonstances atténuantes, on évoque la prison comme « un lieu d'amendement, une sorte d'hospice moral affecté aux infirmités de l'âme » ; le premier congrès international pénitentiaire de Francfort en 1846 recommande l'isolement en cellule pour éviter la contagion morale.

Le compte général de la justice publié en 1852 donne des résultats alarmants : le nombre de délits progresse et la récidive au sens large aussi : près de la moitié des accusés sont des repris de justice. Le second Empire adopte une politique pénale plus restrictive, qui revient à l'emprisonnement en commun (circulaire de 1853) et privilégie l'intimidation en introduisant la *transportation* (une loi de 1854 ferme les bagnes en France et prescrit l'exécution de la peine des travaux forcés dans une colonie d'outre-mer). La récidive fléchit de 1860 à 1864 puis reprend un mouvement ascendant ; la seule récidive criminelle chute du fait de la transportation de plus de 21 000 forçats sur 15 ans (on a estimé à 48 000 le nombre de condamnés métropolitains expédiés outre-mer entre 1874 et 1938, année où prend fin la transportation).

Avec la III^e République s'ouvre une période de grands débats et de grandes réformes. Il y a d'abord un retour des principes pénitentiaires qui vise à lutter contre la récidive par une prison sagement aménagée (une loi de 1875 prescrit l'isolement en cellule des condamnés aux courtes peines). La publication de 1880 montre une augmentation de la récidive au sens large pour les délits. Une loi de 1885 introduit la *relégation* pour certains récidivistes considérés

1 Ce texte n'aborde que de façon très marginale les statistiques pénitentiaires, on pourra se reporter aux ouvrages d'A. Kensey et de P-V. Tournier cités en bibliographie pour une analyse de la seule statistique pénitentiaire, laquelle connaît une histoire très comparable.

comme incorrigibles ou rebelles à tout traitement pénitentiaire. Cette mesure très controversée concerna environ 10 000 condamnés sur 15 ans. Certains, tel le sénateur Bérenger, considèrent que « ce n'est point le récidiviste qu'il faut expulser du territoire mais la récidive », d'où une loi de 1885 sur la *libération conditionnelle*, puis une loi de 1891 sur la condamnation avec *sursis* qui devait jouer le rôle d'un avertissement solennel pour le primo-délinquant. De fait, sur la décennie 1890-1900, on observa une proportion diminuée de récidivistes parmi les condamnés que l'on ne pouvait rattacher aux bons effets de la relégation ou de la loi sur le sursis, mais cette proportion a cru à nouveau à partir de 1900.

Au-delà de ces usages, cette statistique peut être vue comme jetant un éclairage sur la santé morale du pays (on dénombre les condamnations et les récidivistes). La statistique du crime est une « statistique morale ». Adolphe Quetelet, un des pères fondateurs de la statistique, au sens mathématique et institutionnel du terme, évoquera à son sujet « l'effroyable exactitude avec laquelle les crimes se reproduisent », il calcule même un taux qui « pourrait indiquer le penchant au crime aux différents âges de la vie, du moins pour la France, considérée dans son état actuel ». Pour Quetelet, bien que les crimes résultent de décisions individuelles, leurs nombres annuels révélés par les statistiques (d'où la notion de *criminalité apparente*, Aubusson de Cavarlay, 1998) apparaissent remarquablement stables dans le temps ; il va donc considérer qu'ils mesurent une *propension au crime* ; il recherchait dans les régularités du crime les lois d'un comportement humain qui permettent d'établir une science de l'homme. Dans l'esprit de Quetelet, il y a aussi une visée politique reflet de son époque : par le calcul, on pourrait maîtriser les faits sociaux pour éviter de coûteuses révolutions à l'image de l'Angleterre. Ce type de régularité est à l'origine de la statistique, il a aussi sans doute influencé le déterminisme sociologique de Durkheim (Desrosières, 2002). Cette statistique morale est aussi le fondement des premières analyses criminologiques (Tarde, 1890) dont une branche sera la criminologie clinique selon une approche médicale cherchant à relier la criminalité à des facteurs comme l'alcoolisme.

2 La statistique dépassée et appauvrie du XX^e siècle

Le XX^e siècle correspond à un relatif déclin de la justice : baisse de l'influence de la magistrature, nombreuses épurations judiciaires suite à des changements de régimes, diminution du poids relatif du budget du ministère de la justice (la part du budget du ministère de la justice dans le budget total passe de 3,3 % en 1852 à 1,8 % en 1912 puis 0,6 % en 1922 (Farcy, 2015). Dans le même temps, on observe que la statistique pénale a peu évolué, elle a même déclinée jusqu'à la fin du XX^e siècle, sans doute aussi parce qu'elle perdait de son intérêt.

2.1 Une statistique progressivement dépassée

L'intérêt pour le domaine semble avoir décliné durant le XX^e siècle. Dès la fin du XIX^e siècle, d'autres sujets ont émergé qui ont conduit à développer d'autres statistiques : la révolution industrielle et l'urbanisation croissante ont amené à s'intéresser à l'extension de la paupérisation et au fonctionnement du marché du travail. Le début du XX^e siècle voit ainsi se mettre en place progressivement les statistiques du travail. L'intervention de l'État évolue suite à la crise de 1930, d'où un intérêt pour les statistiques économiques ; la statistique industrielle démarre dans l'entre deux guerres, elle s'étendra ensuite aux autres secteurs d'activité ; dans les années 50-60, l'approche macro économique inspirée de la théorie keynésienne conduira à engager des travaux de synthèse sous la forme de la comptabilité nationale. Sur le fond, il n'apparaît pas d'arbitrages en défaveur d'une statistique pénale mais une difficulté pour celle-ci à progresser dans un environnement peu stimulant.

En outre, dans les années 70, la statistique pénale est supplantée par la statistique police² pour décrire l'évolution de la délinquance. Ce point est entériné par le Comité d'étude sur la violence, la criminalité et la délinquance réuni par A. Peyrefitte en 1977. Située plus en amont, la statistique police donne une vision plus large de la délinquance, elle est plus simple à appréhender (on compte des faits constatés et des personnes mises en cause), elle est de surcroît disponible plus rapidement ; il s'agit de l'outil statistique dit de l'Etat 4001 du nom du formulaire associé (Bauer et alii, 2011). La répartition des crimes et délits constatés par la police par grandes catégories d'infractions donne une image de l'évolution de la délinquance, par exemple pour montrer la forte progression des atteintes aux biens (vols et recels) de 1950 à 1990.

Cette source présente quelques limites. Tout d'abord, comme la statistique pénale, la statistique police reste une source administrative tributaire de la législation de l'époque. Ensuite, cette source administrative ne couvre qu'un champ limité de la délinquance par rapport à la statistique pénale, y échappent les incriminations liées à l'environnement, aux douanes, au droit de la consommation, au droit du travail,.. Enfin, une partie des faits enregistrés dépendra assez directement de l'activité proactive des services par exemple pour contrôler le séjour irrégulier d'un étranger ou l'usage de stupéfiants ou les infractions à la circulation routière ; pour isoler ces dernières catégories, au début des années 2000, l'ONDRP (observatoire national de la délinquance et des réponses pénales) utilisera la notion d'*indicateurs relatifs à l'activité des services* par opposition avec des indicateurs de type « *atteintes aux biens* » ou « *atteintes aux personnes* ». Malgré ses limites, la statistique police

2 Pour simplifier la rédaction, on regroupe sous ce terme la police et la gendarmerie nationales

passera au premier plan pour décrire une délinquance large alors que la statistique pénale paraissait très restrictive en se limitant aux seules condamnations.

Enfin, cette source administrative est elle-même supplantée par une autre de type enquête avec le développement d'enquête de victimation aux Etats Unis (*National Crime Victimization Survey* de 1972 puis en Angleterre (*British Crime Survey* de 1982) et en France (*Enquête permanente Conditions de vie des ménages* de 1996). Ces enquêtes se situent en amont pour mesurer en population générale une délinquance subie par une victime. Ce faisant, on comble le « trou noir » (ou le « chiffre gris ») de la statistique de délinquance en mesurant la part non déclarée auprès de la police. La mise en série de ces enquêtes permet par exemple de confirmer sur des bases plus solides que les sources administratives la baisse des atteintes aux biens de la fin du XX^e (Robert et alii, 2009). On s'accorde désormais à dire que ce type d'enquête est le meilleur instrument pour mesurer la délinquance subie et le seul susceptible de comparaison internationale, car seule l'enquête permet de s'affranchir de la diversité des systèmes policiers et judiciaires des différents États. On notera néanmoins que lui échappe la délinquance sans victime (infractions fiscales, relative au droit de l'environnement, non-respect d'une réglementation,...), d'où l'intérêt rémanent des sources administratives de la justice qui ont une visée plus large. L'ONDRP (observatoire national de la délinquance et des réponses pénales) créé en 2002, d'abord sous la forme d'un observatoire national de la délinquance, aura beaucoup contribué à faire connaître les limites de la source police et l'intérêt de l'enquête de victimation par des publications régulières et pédagogiques.

2.2 Une statistique appauvrie progressivement

Ainsi le contenu du compte de la justice semble s'être progressivement appauvri. Au début du XX^e siècle, il y eut une tentative d'enrichir les statistiques pénales sur les caractéristiques des auteurs, mais celle-ci fut abandonnée après la Première Guerre mondiale. Dans les années 30, une politique déflationniste conduisit à réduire drastiquement les moyens de fonctionnement de la Justice et se traduisit par un allègement conséquent des statistiques pénales : le volume du *Compte général de l'administration de la justice* de 1933, publié en 1936, est réduit des deux tiers par rapport aux livraisons précédentes pour des raisons budgétaires. Dans les années 50, le volume est enrichi par des exploitations du casier judiciaire national sur les condamnations pour les crimes et délits (et même les contraventions de 5^{ème} classe qui sont d'anciens délits *contraventionnalisés* pour soulager les tribunaux correctionnels) ; le travail de saisie des doubles des bulletins de casier judiciaire est assuré par l'Insee à partir de 1952 jusqu'en 1978 ; l'analyse des données est prise en charge par un service du ministère de la Justice (Service d'études pénales et criminologiques, SEPC, ancêtre du Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, CESDIP, créé en 1983) ; ce travail sera repris ensuite par le nouveau service statistique ministériel créé en 1973, mais il n'aboutira à des prestations de qualité suffisante qu'avec l'informatisation d'un casier judiciaire centralisé en 1984. La publication du compte de la justice est complètement abandonnée en 1978. Il est remplacé en 1981 alors par un annuaire statistique se limitant à des séries statistiques le plus souvent sur dix ans avec seulement des commentaires méthodologiques. Subsistent alors principalement une collecte de données dite des « *cadres du parquet* » à visée principalement gestionnaire sur les flux de la procédure pénale. Durant cette période, la statistique administrative décrit plus l'activité de l'appareil judiciaire que la délinquance. Cependant, un important travail de mise en séries puis d'analyse se poursuit au CESDIP : bases dites DAVIDO du nom du sociologue, André Davidovitch, cf. Aubusson de Cavarlay (1989) et analyses de longue période comme Robert et alii (1994).

Avec le temps, **l'élaboration de la statistique pénale est devenue de plus en plus complexe** : il faut nécessairement recourir à plusieurs unités de compte différentes pour décrire une filière pénale aux multiples ramifications : affaires, auteurs, infractions, décisions (peines, mesures, condamnations), détenus, écroués... La visée gestionnaire conduit à suivre des affaires et des décisions pour le début de la filière pénale, puis plutôt des personnes pour l'exécution des peines en fin de filière pénale. L'augmentation du nombre d'affaires à traiter et la complexification croissante des procédures pénales (liée à une forte inflation législative) ont beaucoup compliqué les comptages qui sont restés manuels ; la multiplicité des croisements souhaités (par type d'affaire, par type de procédure, par type de peine, par caractéristiques de l'auteur, mineur ou majeur...) dépasse largement les possibilités d'un comptage manuel ; en outre, la confusion s'est parfois introduite dans les différentes unités de compte difficiles à gérer en cas d'occurrences multiples durant la période d'observation : comment compter plusieurs décisions concernant la même personne sur une année ? (B. Aubusson de Cavarlay, 2007) On a eu tendance à répondre au besoin premier de comptage d'activité et donc à raisonner plutôt en actes de gestion, soit en affaires et décisions-personnes. On avait sans doute atteint les limites d'un dispositif de collecte qui reste largement manuel et repose sur des greffiers surchargés peu motivés par des besoins statistiques diffus et lointains.

Par ailleurs, la statistique pénale a été mobilisée pour mesurer la performance du système pénal sur la base d'indicateurs dont on a découvert progressivement les limites. Ainsi, alors qu'au XIX^e siècle, l'activité pénale pouvait être décrite principalement à partir des seules condamnations, l'augmentation du nombre d'affaires à la fin du XX^e siècle, a conduit à élargir le registre des réponses de la justice ; la statistique pénale doit suivre en élargissant son champ. On veillera ainsi à donner une réponse pénale à tout acte délinquant dès qu'il est détecté sans passer par une condamnation ; cette préoccupation émergera notamment quand il faudra fixer des indicateurs de performance des juridictions dans le cadre de la démarche liée à la Loi Organique relative à la Loi de Finances de 2001; la mission Justice comporte ainsi une vingtaine d'indicateurs quantitatifs de performance. **La perspective gestionnaire peut conduire à « biaiser » les indicateurs d'activité pour se montrer plus performant, d'où une méfiance sur sa qualité de la statistique pénale.** Si l'objectif affiché est d'augmenter un *taux de réponse pénale* par rapport aux affaires portées devant la justice, on privilégiera plutôt certains types de *classements sans suite* pour améliorer ce taux : on fera davantage de *classements sans suite* liés aux *mesures alternatives aux poursuites* (comme le rappel à la loi) qui rentre dans la *réponse pénale* au détriment des *classements sans suite* dits secs qui sont hors réponse pénale. Sur le fond, les chiffres d'activité sont correctement observés, mais l'interprétation des évolutions est délicate. Plus généralement, il est difficile d'analyser l'évolution d'un indicateur en termes de performance sans un regard plus large sur le fonctionnement des acteurs concernés par la procédure pénale à partir de plusieurs indicateurs. Par exemple, si on se félicite d'une baisse du stock d'affaires en cours, il faut regarder aussi la durée de traitement qui peut se détériorer. Ce qui est en cause est l'aspect réducteur d'un indicateur pour résumer une performance qui comporte de nombreuses dimensions.

Signalons que s'est ainsi développée **une réflexion critique sur l'utilisation du chiffre et une défiance par rapport aux comptages sur le pénal.** Là aussi, le pénal semble précurseur : une association *Pénombré* a été créée en 1993, pour développer un espace public de réflexion et d'échange sur l'usage du nombre dans les débats de société. Cette association lancée par des spécialistes du domaine pénal (P-V. Tournier, B. Aubusson de Cavarlay, A.

Kensey...) fut initialement centrée sur les chiffres du crime et de la justice pénale, d'où son nom (le pénal en nombre = pénombre). La critique de *Pénombre* portait principalement sur le mésusage du chiffre dans l'espace public, c'est-à-dire sur la façon dont la presse et le monde politique utilisaient sans précaution des chiffres sur le domaine pénal. L'association s'est développée ensuite en étendant ses champs d'intérêt à d'autres domaines : immigration, éducation, santé, inégalités et pauvreté, risques en tous genres, évaluation et classements...

3 Vers la statistique renouvelée du XXI^e siècle ?

Un découpage en sous périodes correspondant aux siècles est trop grossier. Le milieu du XX^e siècle marque ainsi le début d'un renouveau de la justice : réforme en 1946 du Conseil supérieur de la magistrature qui gère les carrières des magistrats, réforme de 1958 qui revoit de façon drastique la carte judiciaire en la simplifiant et qui conduit à un recrutement au mérite des magistrats avec ce qui deviendra l'École Nationale de la Magistrature... La fin des trente glorieuses et l'entrée dans une période de crise dans les années 70 s'accompagne d'une croissance du contentieux pénal (croissance des vols liée au développement d'une société de consommation, puis augmentation des actes de violences durant les années 70). Le poids de la justice dans la société augmente. Une nouvelle magistrature semble s'émanciper d'une tutelle politique, ce qui conduit même certains à évoquer les risques d'un « gouvernement des juges ». De façon corrélative, la part du budget consacrée au ministère de la justice se redresse : de 0,5 % en 1952 à 1,4 % en 1992 et 1,7 % en 2002 puis 2,7 % en 2013. Ce mouvement général entraîne aussi un renouvellement de la statistique pénale.

3.1 Une statistique administrative renouvelée grâce à l'informatisation

Dès la fin du XIX^e siècle, l'introduction de l'informatique a profondément modifié les conditions de la production statistique en ouvrant la voie à l'exploitation de fichiers administratifs à des fins statistiques, comme dès les années 60-70 pour les déclarations fiscales et sociales des entreprises : Bénéfices Industriels et Commerciaux, Bénéfices Non Commerciaux, Déclarations Annuelles de Données Sociales (Camus, 1991). À cette époque, l'Insee a favorisé la création de services statistiques ministériels pour mobiliser au plus près les gisements de données des fichiers administratifs issus des applications de gestion. Une division de la statistique dirigée par un administrateur de l'Insee est ainsi créée en 1973 au ministère de la justice (Godin, 1977). Dans un premier temps, le service a cherché à développer une collecte spécifique sous la forme d'une fiche de suivi reprenant l'utopie du début du XX^e siècle ; puis dans les années 80, le service a compris que la statistique gagnait à devenir un sous-produit de la gestion au lieu de procéder à une collecte spécifique. Le chemin sera long et la pente difficile à gravir. Le mouvement d'informatisation a été plus lent qu'ailleurs pour la justice (Padieu, 1993 ; Saglio, 2001), d'où d'abord des initiatives de recours à la micro-informatique décentralisée des années 80 (« une informatisation locale et sauvage ») avant la mise en place de grandes applications de gestion, homogènes sur le territoire, qui ne seront réalisées qu'au début du XXI^e siècle.

Le premier fichier d'intérêt à être informatisé est celui du Casier judiciaire national. C'est en 1984, qu'est créé un fichier national et centralisé. Cette source constitue une source unique d'abord pour suivre l'évolution des condamnations qui révèlent les types d'infractions ainsi que la sévérité relative des peines prononcées (emprisonne-t-on plus dans le temps et pour quel type de délits ? Timbart, 2011) et ensuite pour mener des analyses sur la récidive des condamnés. De plus ce type de source permet de mener des études originales sur l'économie de la Justice (cf. travaux de Philippe sur les peines planchers ou le rôle des médias sur les décisions de justice (2015)). Cette source reste encore sous exploitée malgré sa grande richesse du fait d'un accès limité, de précautions d'usage (par exemple, tenir compte des amnisties présidentielles qui diminuent de façon artificielle les condamnations) et d'une relative complexité des notions de base qui réclament un jeu de conventions, notamment pour mesurer une notion statistique de récidive (Josnin, 2014).

Sur le début de la procédure pénale, l'informatisation s'est développée progressivement à la fin des années 90 (sans doute plus tardivement pour la justice que pour les autres administrations du fait de moyens très limités), d'abord avec des logiciels différents selon les juridictions : en 2000, coexistaient ainsi trois logiciels différents sur le territoire national (*micro pénale, mini pénale et Nouvelle Chaîne Pénale*). Le projet d'un logiciel unique a été lancé en 2000, il s'agit de l'application Cassiopée (*Chaîne Applicative Supportant le Système d'Information Orienté Procédure pénale et Enfant*), qui gère la procédure pénale en juridiction ; après quelques péripéties, ce projet a finalement abouti en 2013 avec un déploiement achevé dans tous les Tribunaux de Grande Instance ouvrant la voie à une meilleure observation de la filière pénale pour les tribunaux correctionnels.

En aval de ce logiciel, le ministère de la Justice, ayant constaté en 2008 l'échec de la démarche des info centres applicatifs, a décidé de mettre en place un **système d'information décisionnel**. Cette démarche engagée en 2010 s'appuie sur quelques principes simples pour « dégager un grain statistique d'une paille abondante d'événements de gestion » : travailler au niveau des données détaillées individuelles par affaire et par auteur pour pouvoir maîtriser toutes les dimensions et mener la nécessaire analyse exploratoire de façon à jauger la qualité des données ; structurer les données autour de concepts juridico-statistiques pour donner une vision agrégée des phénomènes ; mettre en cohérence interne les données autour de la notion de séquence chronologique (avec des filières et des étapes au sein des filières) de façon à suivre des parcours judiciaires ; dépasser le cloisonnement des différents applicatifs de gestion pour disposer d'un parcours pénal complet. En effet, coexistent actuellement trois applicatifs successifs de gestion : *Cassiopée* pour le début de la filière pénale, *puis APPI (Aménagement des peines, probation, insertion)* pour le suivi de l'exécution des peines, et enfin pour l'exécution des peines *GIDE (Gestion Informatique des Détenus)* devenant *GénéSis (GEstion Nationale des personnes Écrouées pour le Suivi Individuel et la Sécurité)*.

On retrouve là tout le travail habituel qui correspond à la nécessaire « transmutation » des données pour faire de la statistique à partir d'un fichier de gestion administratif (Desrosières, 2008) ; se rajoute aussi le souhait de combiner plusieurs fichiers administratifs pour dépasser une vision cloisonnée des procédures et suivre un véritable parcours d'auteur.

Enfin, la construction d'un entrepôt unique de données vise à partir d'un même socle pour répondre à différentes catégories de besoins :

- . besoins d'analyses agrégées par exemple pour des études d'impact de projet de lois (combien d'auteurs ou d'affaires sont concernés par tel type d'infraction et quels sont les délais de traitements?),
- . besoins semi-agrégés pour mesurer des indicateurs de performance de la filière pénale (diversité et délais de la réponse pénale ; taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme),
- . besoins opérationnels et micro-économiques pour les unités locales comme les juridictions : nombre d'affaires et d'auteurs traités sur un mois et comparaison des délais avec des juridictions comparables ; situation des juridictions vis-à-vis de la mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme (voir Creusat (2013) pour cet exemple avec l'introduction d'indicateurs qui permettent de mesurer une performance globale ainsi que le positionnement de chaque juridiction en fonction de son contexte).

3.2 Une statistique mobilisable pour de multiples usages

Ce mouvement d'informatisation renouvelle largement la statistique pénale ; en jouant sur toutes les différentes unités de compte nécessaires, on enrichit l'approche et on aboutit ainsi à un grand progrès tant dans la gestion opérationnelle que dans la statistique. En effet, on peut réconcilier ainsi les besoins gestionnaires qui vont privilégier le comptage d'affaires et de décisions et les besoins d'analyses de la filière pénale qui vont privilégier la notion d'auteurs jugés puis devant exécuter éventuellement une peine... Se profile ainsi à l'horizon l'approche par cohortes et le suivi de parcours judiciaires qui rendront mieux compte du fonctionnement de la justice pénale et qui fourniront aussi un éclairage sur le comportement des auteurs du moins dès qu'ils sont connus de la justice.

Tout d'abord, la statistique pénale devient ainsi un outil précieux qui permet de **décrire toute l'épaisseur de la justice pénale**, de l'arrivée devant la justice aux diverses réponses pénales données dont l'éventuelle condamnation. Elle permet de rendre compte et d'analyser le fonctionnement d'un dispositif régalien complexe essentiel pour la cohésion sociale.

Par ailleurs, le spectre peut être élargi. Ainsi le recours aux données individuelles et l'exploitation systématique des différentes unités de compte possibles (affaires auteurs, infractions...) ouvre la voie à un rapprochement avec la statistique police qui connaît un développement analogue depuis la création en 2014 d'un service statistique ministériel de la sécurité intérieure. A terme, on devrait enfin pouvoir réconcilier les approches des ministères de l'intérieur et de la justice **en fournissant des chiffres cohérents tout le long de la filière pénale sécurité-justice**, ce qui est attendu de façon légitime par les parlementaires et le grand public.

Ensuite, la statistique pénale devrait permettre d'**aider à la gestion de la justice** par une meilleure compréhension des flux d'affaires et d'auteurs ; on pourrait ainsi imaginer de prévoir des flux d'auteurs susceptibles de passer devant la justice puis de séjourner en prison, ce qui serait d'une grande aide pour un ministère confronté à un problème lancinant de gestion des flux qui culmine avec le problème crucial de la surpopulation carcérale.

Au-delà, la statistique pénale ainsi enrichie devrait contribuer à mieux **évaluer les politiques publiques**. Dans le cadre d'une réforme pénale (par exemple introduction du travail d'intérêt général en 1993 ou d'une nouvelle peine de contrainte pénale en 2014), on gagne d'abord à estimer la population cible au moment de l'étude d'impact ; a posteriori, on peut vérifier simplement l'*effectivité* de la mesure (la nouvelle mesure est utilisée et dans quelle proportion). Ensuite, on peut chercher à mesurer l'*efficacité* de la réforme en rapportant les résultats aux moyens engagés ; cela suppose de bien définir des indicateurs de résultats, exercice très délicat pour la justice. On comprend bien que le but ultime de nombreuses lois est la prévention de la récidive ; on serait donc tenté de retenir cet indicateur comme objectif principal de la mission justice ; mais l'évolution de ce taux est d'abord très lente et ensuite résulte de facteurs hors de la sphère d'action de la justice (conjoncture économique, action des forces de sécurité, comportement de délinquance et de rechute...). Enfin, on peut aussi rapprocher les résultats des objectifs initiaux pour estimer l'*efficacité* de la réforme. De telles études d'évaluation restent difficiles à mener, car il faudrait disposer de groupe de contrôle ; des approches indirectes sont envisageables en comparant des profils voisins. Pour ce type d'exercice, le suivi de cohortes est essentiel, il est déjà possible pour les condamnés via le Casier judiciaire national, il reste à construire sur l'ensemble des auteurs passés devant la justice.

L'idée d'établir une statistique morale à partir de cette source est évidemment dépassée, mais la statistique pénale garde un intérêt pour **décrire les évolutions de pratiques délinquantes moyennant certaines précautions**. Les statistiques de délinquance issues de la police ou de la justice ne se résument pas à un suivi de l'activité d'un appareil répressif, mais elles « reflètent l'intersection des activités de cet appareil et celles des malfrats, de même que les quantités échangées et les prix, sur le marché d'un produit, sont à l'intersection des courbes d'offre et de demande » (Desrosières, 2008). La statistique pénale en auteur est un reflet de l'activité délinquante de la société. Il y a une réalité déformée et tronquée comme via un prisme, car on n'observe que la délinquance d'une certaine gravité, qui sera donc traitée par la justice et avec une qualification validée par le processus judiciaire (on ne condamne pas sans preuve et examen plus ou moins contradictoire) mais évoluant avec la législation. En outre, il faut tenir compte du jeu des différents acteurs du système judiciaire et notamment de l'évolution de la répression de certaines infractions. Cela étant, cette statistique peut donner un éclairage sur l'évolution des infractions et des sanctions ainsi que sur le comportement de récidive qui peut fonder de nombreuses analyses.

L'avenir en guise de conclusion

Désormais, on comprend mieux ce que peuvent apporter les différentes sources d'information de façon complémentaire : la source enquête donnera la mesure la plus complète de la délinquance avec victime. Les sources administratives gardent leur intérêt : elles décrivent d'abord directement l'activité des services de police ou de justice ; convenablement traitées sur des champs bien définis, elles peuvent fournir de façon plus rapide que l'enquête des tendances récentes ; la statistique pénale sera la seule à couvrir l'ensemble du champ des infractions (avec ou sans victime) et avec une qualification validée pour des faits d'une certaine gravité (du moins au moment de la condamnation définitive). Le suivi du parcours judiciaire au niveau des seuls condamnés grâce au Casier judiciaire et bientôt plus largement au niveau de tous les auteurs passés devant la justice permet de mieux analyser les comportements de récidive, lesquels renvoient partiellement à l'efficacité des processus judiciaires. Pour aller plus loin dans la compréhension de la récidive, il faudrait aussi enrichir les sources administratives de données sociodémographiques par exemple sur un panel d'auteurs avec une collecte complémentaire spécifique.

Il reste encore beaucoup à construire pour disposer d'une statistique pénale complète qui réponde à toutes les attentes, mais des voies sont tracées pour qu'elle réponde à des usages multiples qui dépassent le seul suivi de gestion, pour mieux analyser, gérer et évaluer la justice pénale et pour éclairer les comportements délinquants enregistrés par la justice (type de délinquance et comportement de rechute).

Annexe de présentation de la justice pénale

La justice pénale vise à sanctionner les auteurs d'infraction aux lois pénales. **Selon la gravité de l'infraction, les circuits et les peines sont différents.** Les infractions les plus graves qualifiées de *crimes* (homicides, viols,...) sont jugés en *cour d'assises* et sont passibles d'une peine de prison supérieure ou égale à dix ans. Les infractions les moins graves (petits excès de vitesse, tapage nocturne, chasse sans permis, coups et blessures légers,...) relèvent du *tribunal de police* et sont susceptibles de *contraventions*. Les infractions de gravité moyenne sont qualifiées de *délits* (susceptibles de peines de prisons de moins de dix ans) qui sont jugés devant le *tribunal correctionnel*. Les délits représentent la grande majorité des infractions sanctionnées par une condamnation inscrite au Casier judiciaire (95 %) ; actuellement, ces infractions délictuelles concernent principalement la circulation routière (34 %), puis les atteintes aux biens (20%), la législation sur les stupéfiants (17%) et les atteintes aux personnes (14%).

L'évolution régulière de la législation entraîne des transferts entre ces catégories (*dépénalisation, correctionnalisation, contraventionnalisation*) dont il faut tenir compte si on analyse l'évolution de la réponse pénale à un contentieux. Au fil du temps, le législateur définit par la loi ce qui va constituer une infraction ; le contentieux des chèques sans provision va ainsi apparaître dans les années 60 avec le développement de l'usage du chèque pour disparaître à la fin des années 80 du fait de la profession bancaire qui prend en charge ce dysfonctionnement (*dépénalisation* en 1991) ; les infractions à la circulation routière sont évidemment apparues avec le développement de ce mode de transport et ont augmenté avec une politique volontariste de diminution de la mortalité routière, ce qui a généré un contentieux pénal massif (qui a fait l'objet de *contraventionnalisation* dans les années 80).

Le premier niveau de la procédure pénale est celui du ministère public, dit aussi du « parquet » qui reçoit les procès verbaux des agents de police judiciaire, soit principalement de la police et de la gendarmerie mais aussi d'administrations diverses et parfois des plaintes directes des particuliers (plus de 4 millions par an, mais dont une large part (56%) ne comporte pas d'auteurs identifiés et donc pour lesquelles il n'y aura pas de suite judiciaire, sauf pour les infractions les plus graves). Le parquet apprécie la suite à donner aux affaires : classement sans suite, alternative aux poursuites ou poursuite devant une juridiction pénale (respectivement 3 et 1,3 millions d'affaires en 2014). Le *classement sans suite* peut être lié aux caractéristiques de l'affaire (pas d'auteur connu, pas d'infraction juridiquement constituée, insuffisance des charges) mais aussi à une décision d'opportunité du parquet ; il peut aussi être soumis à une condition que l'on désigne comme une alternative aux poursuites.

En général interviennent ensuite les juridictions de jugement : cour d'assises, tribunal correctionnel, tribunal de police ; il s'agit de la situation générale, les mineurs font l'objet d'une justice particulière avec des institutions spécifiques) ; de façon plus précise, la cour d'assises ne peut être saisie qu'après une phase d'instruction de l'affaire ; cette phase est facultative pour les délits ; à ce stade, une détention provisoire est possible. Les juridictions de jugement peuvent acquitter (pour les crimes ou relaxer pour les délits) ou condamner en fixant une peine conformément au code pénal (pour les crimes, la prison ; pour les délits, emprisonnement, amendes ou autres mesures comme le travail d'intérêt général ; pour les contraventions, amendes).

Ces **condamnations** (584 000 en 2014) sont ensuite inscrites au Casier judiciaire national qui enregistre l'histoire pénale du condamné, ce qui permet de savoir s'il y a une situation de rechute (*récidive* ou *réitération*), laquelle peut entraîner des peines aggravées ; notons que cet historique se limite aux seules condamnations, ce qui reste une vision tronquée de l'histoire pénale complète comprenant par exemple les mesures alternatives aux poursuites. L'exécution de la peine conduit à l'incarcération en cas de peine de prison. L'administration pénitentiaire procédera à des mises sous écrou puis des levées d'écrou pour suivre une population sous main de justice, soit en milieu fermé (soit la prison, avec un stock d'environ 60 000 détenus mais avec un renouvellement important avec environ 87 000 entrées et sorties par an) soit en milieu ouvert (par exemple pour le suivi d'un travail d'intérêt général ; au total, près de 190 000 mesures suivies par an).

Pour en savoir plus voir les chiffres clés de la justice 2015 ou le site www.justice.gouv

Bibliographie

- . Aubusson de Cavarlay, B. et alii (1989) « Les statistiques criminelles de 1831 à 1981 » CESDIP, Collection Déviance et Contrôle Social, n° 51.
- . Aubusson de Cavarlay, B. (1998), « De la statistique criminelle apparente à la statistique judiciaire cachée », *Déviance et Société*, vol. 22, N° 2 , pp. 155-180.
- . Aubusson de Cavarlay, B. (2007), « Des comptes rendus à la statistique criminelle : c'est l'unité qui compte : France, XIX^e-XX^e siècles » in « Histoire et mesure » XXII-2, pp. 39-73
- . Bauer, A. Rizk, C. Soullez, C. (2011) « Statistiques criminelles et enquête de victimation », *Que sais-je ?* PUF.
- . Bignon, V. Caroli, V. Galbiati R. (2014) « Stealing to survive ? Crime and Income Shocks in 19th Century France », *IZA Discussion papers*, n° 8531, october 2014.
- . Camus, B. (1991), « L'utilisation des sources administratives », *Courrier des Statistiques*, mars 1991, n° 57.
- . Creusat, J. (2013), « Délais de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme » , *Ministère de la justice, Infostat* n° 124.
- . Desrosières, A. (2002),« Adolphe Quetelet», *Courrier des Statistiques* n° 104, décembre 2002.
- . Desrosières, A. (2008), « Gouverner par les nombres. L'argument statistique », *Collection Sciences sociales*.
- . Desrosières, A. (2014) , « La gouvernance par les nombres », 2014.
- . Farcy, J-C. (2015), « Histoire de la justice en France », *La Découverte*, Paris.
- . Godin, G. (1977) ,« Les statistiques de la Justice » in « Pour une histoire de la statistique » *Economica/ Insee*, tome 2 pages 333-337.
- . Josnin, R. (2014), »Une approche statistique de la récidive », *Infostat* n° 127, avril 2014.
- . Kensey, A. (2014), « Durées de détention plus longues, personnes détenues en plus grand nombre, 2007-2013 », *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques* », septembre 2014.
- . Padiou, R. (1993), « Le dispositif statistique du ministère de la justice » *Rapport d'audit*.
- . Mucchielli, L. et Robert P. (2002), « Crime et insécurité : l'état des savoirs » *La Découverte*.
- . Perrot, M. (1976), »Premières mesures des faits sociaux : les débuts de la statistique criminelle en France (1780-1830) » in « Pour une histoire de la statistique », *Economica/Insee* , tome 1, pp. 125-136.

- . Perrot, M. et Robert P. (1989), « Compte général de l'administration de la justice criminelle en France pendant l'année 1880 et rapport relatif aux années 1826 à 1880 » Slatkine reprints, Genève-Paris.
- . Philippe, A. (2014), « L'impact des médias sur les décisions de justice », Notes de l'Institut d'Etudes Publiques, n°22, décembre 2014.
- . Robert, et alii, (1994), « Les comptes du crime » L'Harmattan.
- . Robert, P. et alii (2009), « De l'instantané au long métrage, l'enquête cadre de vie et sécurité dans la série des données sur la victimation » Économie et Statistique n° 426, 2009.
- . Saglio, A. et alii, (2001), « La Statistique Justice : vue d'ensemble », Courrier des Statistiques n° 97, mars 2001.
- . Schnapper, B. (1991), « La récidive, une obsession créatrice du XIXème siècle » Voies nouvelles en histoire du Droit, PUF
- . Tarde, G. (1890) « La criminalité comparée ».
- . Timbart, O. (2011), « 20 ans de condamnations » Ministère de la justice, Infostat n° 114, avril 2011.
- . Tournier, P-V. (2013), « La prison, une nécessité pour la République » Buchet-Chastel, 2013.