



ASPECTS ACTUELS DE L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE CRIMINELLE EN FRANCE

Reynald Ottenhof

Professeur émérite de l'Université de Nantes. Vice-Président honoraire de l'Association Internationale de Droit Pénal. L'auteur remercie Madame Virginie Gautron, Maître de Conférences à l'Université de Nantes pour l'aide apportée à la rédaction de cet article (Cf. V. GAUTRON, L'évaluation de la politique criminelle: des avancées en trompe-l'œil? in Archives de politique criminelle, vol. 30, Paris, Pedone 2008, p. 201 et s.)

Área de Direito

Penal; Internacional.

RESUMO

O artigo analisa os aspectos atuais da avaliação da política criminal na França. Segundo Reynald Ottenhof, a avaliação pode ser definida como a atividade de coletar, analisar e interpretar informações sobre a implementação e o impacto das medidas de intervenção social, bem como de preparar medidas novas. Na primeira parte, o autor trata a avaliação técnica a partir: (A) da investigação científica no campo da política criminal e (B) do papel das instituições públicas na avaliação da política criminal. Na segunda parte, a avaliação crítica se fundamenta na: (A) metodologia questionável das técnicas e/ou (B) resistências estratégicas relacionadas a restrições de recursos físicos. Por fim, conclui que atualmente a maioria dos programas contra o crime não são baseados em uma abordagem científica, o que traduz em uma sobredeterminação de dimensões ideológicas na reforma da política criminal.

PALAVRAS-CHAVE

França; política criminal; avaliação; pesquisa científica; ideologia .

SUMMARY

The article analyzes the current aspects of the evaluation of crime policy in France. According Reynald Ottenhof, the evaluation can be defined as the activity of collecting, analyzing and interpreting information about the implementation and impact of the measures of social intervention, as well as preparing new measures. In the first part, the author talks about the technical evaluation from: (A) the scientific research in the field of criminal policy and (B) the role of public institutions in the assessment of criminal policy. In the second part, a critical evaluation is based on: (A) the questionable methodology of techniques and/or (B) the resistance strategies related to physical resources constraints. Finally, it concludes that currently the majority of programs against the crime are not based on a scientific approach, which translates into overdetermination of ideological dimensions in the reform of the criminal policy.

Keywords

France; criminal policy; evaluation; scientific research; ideology.

RESUMEN

El artículo analiza los aspectos actuales de la evaluación de la política criminal en Francia. Según Reynald Ottenhof, la evaluación se puede definir como la actividad de recolección, análisis e interpretación de la información sobre la aplicación y el impacto de las medidas de intervención social, así como la preparación de nuevas medidas. En la primera parte, el autor se ocupa de la evaluación técnica de: (A) la investigación científica en el ámbito de la política criminal y (B) el papel de las instituciones públicas en la evaluación de la política criminal. En la segunda parte, la evaluación crítica se basa en: (A) la metodología cuestionable de las técnicas y/o (b) estrategias de resistencia relacionadas con

limitaciones de recursos físicos. Por último, concluye que en la actualidad la mayoría de los programas en materia de delincuencia no se basan en un enfoque científico, el que se traduce en una sobredeterminación de las dimensiones ideológicas en la reforma de la política criminal.

Palabras-clave

Francia; política criminal; evaluación; investigación científica; ideología.

RÉSUMÉ

L'article analyse les aspects actuels de l'évaluation de la politique criminelle en France. Selon Reynald Ottenhof, l'évaluation peut être définie comme l'activité de collecte, d'analyse et d'interprétation des informations sur la mise en œuvre et l'impact des mesures d'intervention sociale, ainsi que la préparation de nouvelles mesures. Dans la première partie, l'auteur traite de l'évaluation technique: (A) la recherche scientifique dans le domaine de la politique pénale et (B) le rôle des institutions publiques dans l'évaluation de la politique pénale. Dans la deuxième partie, une évaluation critique repose sur: (A) une méthodologie douteuse de technique et/ou (b) des stratégies de résistance liés à des contraintes de ressources physiques. Enfin, il conclut qu'à l'heure actuelle la majorité des programmes sur la criminalité ne sont pas basées sur une approche scientifique, qui se traduit dans une surdétermination de dimensions idéologiques par la réforme de la politique criminelle.

Mots-clés

France; politique criminelle; évaluation; recherche scientifique; idéologie.

Sommario

L'articolo analizza gli aspetti attuali della valutazione della politica di reato in Francia. Secondo Reynald Ottenhof, la valutazione può essere definita come l'attività di raccolta, analisi e interpretazione delle informazioni circa l'attuazione e l'impatto delle misure di intervento sociale, così come la preparazione di nuove misure. Nella prima parte, l'autore tratta la valutazione tecnica da: (A) la ricerca scientifica nel campo della politica criminale e (B) il ruolo delle istituzioni pubbliche nella valutazione di politica criminale. Nella seconda parte, una valutazione critica si basa su: (A) la metodologia discutibile del tecnico e/o (b) le strategie di resistenza relativi a vincoli di risorse fisiche. Infine, conclude che attualmente la maggior parte dei programmi in materia di criminalità non si basano su un approccio scientifico, che si traduce in una sovradeterminazione di dimensioni ideologiche nella riforma della politica criminale.

Parole chiave

Francia; politica criminale; valutazione; ricerca scientifica; ideologia.

Zusammenfassung

Der Artikel analysiert die aktuellen Aspekte der Beurteilung der Kriminalpolitik in Frankreich. Nach Reynald Ottenhof, kann die Auswertung als die Tätigkeit des Sammelns die Analyse und Interpretation von Informationen über die Umsetzung und die Auswirkungen der Maßnahmen der sozialen Intervention definiert werden, sowie die Voraussage von neuen Maßnahmen. Im ersten Teil beschäftigt sagt der Autor über der technischen Bewertung von: (A) die wissenschaftliche Forschung im Bereich der Kriminalpolitik und (B) die Rolle der öffentlichen Institutionen bei der Beurteilung der Kriminalpolitik. Im zweiten Teil wird die kritische Einschätzung basiert auf: (A) die fragwürdige Methodik der technischen und/oder (B) die Widerstand Strategien im Zusammenhang mit physischen Ressourcen. Ende, schließt er, dass derzeit die Mehrheit der Programme auf Verbrechen nicht auf einem wissenschaftlichen Ansatz, die in a Überdeterminierung der ideologischen Dimensionen übersetzt in einer Reform aus Kriminalpolitik.

Keywords

Frankreich; Kriminalpolitik; Beurteilung; wissenschaftliche Forschung; Ideologie

Sumário

1. Présentation. 2. Ière Partie: les Techniques de l'Évaluation. 3. Iième Partie: Appréciation Critique. 4. Conclusion.

1. PRÉSENTATION

L'évaluation peut être définie comme "l'activité de rassemblement, d'analyse et d'interprétation de l'information concernant la mise en œuvre et l'impact de mesures visant à agir sur une situation sociale, ainsi que la préparation de mesures nouvelles". On distingue deux types d'évaluation: une évaluation a posteriori destinée à mesurer les impacts d'une politique et une évaluation a priori qui, dans une visée prospective, constitue un outil de programmation et d'aide à la décision. Trois types de préoccupations caractérisent l'évaluateur: des préoccupations cognitives (que s'est-il passé?), des préoccupations normatives (a-t-on fait?) et des préoccupations instrumentales (comment faire mieux?). De nos jours, il n'existe plus guère de programmes d'action publique sans que les gouvernants évoquent à leur sujet l'exigence d'évaluation. Par une opération de rationalisation, les décideurs souhaitent optimiser la qualité du service rendu tout en assurant une meilleure maîtrise des dépenses publiques. L'évaluation permet de déterminer la nature exacte des problèmes, de choisir les interventions les plus efficaces suivant les problématiques rencontrées, de vérifier l'atteinte des objectifs, de contrôler le degré de conformité des interventions au regard du plan d'action initial, de détecter les effets pervers induits par l'action publique et de procéder à des corrections pertinentes. En générant une connaissance plus fine des solutions les plus efficaces, l'évaluation incite les acteurs à analyser de façon critique leurs modes de fonctionnement pour les amender si nécessaire.

Au-delà d'une recherche d'efficacité, l'évaluation s'affirme comme un instrument de légitimation des décideurs. Les procédures de déconcentration et de décentralisation ayant induit une plus grande proximité entre les gouvernants et les administrés, les premiers sont invités à certifier l'utilisation optimale des finances publiques auprès des seconds, de rendre des comptes sur leurs résultats. Un nouveau principe de responsabilité s'impose. Le pouvoir politique se doit de combiner efficacité et légitimité, de réaliser des actions suscitant des appréciations positives de la population. A cet effet, les décideurs mobilisent des outils à connotation scientifique pour présenter et justifier leurs programmes sous l'angle de l'objectivité. Cette nouvelle attention en faveur de l'évaluation se manifeste particulièrement dans le champ de la politique criminelle. Avec le soutien des institutions européennes, les pouvoirs publics ont développé et perfectionné en France les techniques de l'évaluation (I). Malgré ces progrès notables, la méthodologie empruntée ne répond que partiellement aux conditions d'une véritable démarche évaluative. C'est pourquoi l'évaluation « à la française », marginale et accessoire, nécessite qu'on porte sur elle une appréciation critique (II).

2. Ière Partie : LES TECHNIQUES DE L'ÉVALUTATION

On dénombre une multitude de travaux tendant à produire une évaluation de la politique criminelle. Des rapports et des études sont fréquemment commandés à des professionnels d'horizons divers, chercheurs, élus nationaux, hauts fonctionnaires, consultants privés, instances d'analyse et de réflexion (commission, observations, etc.). Leurs travaux oscillent entre deux pôles, l'un rassemblant des travaux à vocation scientifique, l'autre des études dont la fonction est plus directement opérationnelle. Si les décideurs sont à l'écoute des chercheurs et des universitaires (A), leurs analyses sont généralement considérées comme trop éloignées des pratiques pour valablement les transformer. Les travaux de recherche viennent s'ajouter aux évaluations produites par les administrations elles-mêmes (B).

A – L'apport des recherches scientifiques dans l'évaluation de la politique criminelle

Les chercheurs profitent évidemment d'une autorité naturelle dans le processus d'évaluation de la politique criminelle. Les gouvernements ne sont pas insensibles à leurs observations, au point que certains centres de recherche ont été constitués au sein même des administrations (Centre de recherches interdisciplinaires de Vaucresson, (C.R.I.V.), Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (C.E.S.D.I.P.), Institut national des hautes études de sécurité et de la justice (I.N.H.E.S.J)). Pour développer une recherche incitative sur la base de contrats de recherche, les administrations proposent régulièrement aux chercheurs de répondre à des appels d'offre. Les analyses scientifiques sont alors mises au service des décideurs pour qu'ils se prononcent à bon escient sur la conduite de l'action publique. Cette ambition fut clairement affichée par le ministère de l'Intérieur lors de la création de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (I.H.E.S.I.) en 1991. Le ministre de l'époque, P. Joxe, pensait bouleverser les pratiques policières en s'appuyant sur la formation et la diffusion de recherches.

Les recherches consacrées à la politique criminelle sont aujourd'hui très nombreuses. Toutefois, les observations scientifiques conservent généralement une dimension accessoire dans le processus d'élaboration et la conduite de l'action publique. Les faiblesses de la recherche criminologique en France expliquent partiellement ce phénomène de marginalisation. La criminologie peine à s'y constituer comme une véritable discipline. Les laboratoires de recherche investis dans ce champ de la connaissance disposent rarement de budgets suffisants pour réaliser des évaluations d'envergure. Plus fondamentalement, les chercheurs sont peu rompus aux exercices d'expertise pour le compte des institutions publiques.

Les recherches commanditées par l'État suscitent régulièrement la critique. On reproche aux scientifiques qui s'y prêtent d'inscrire, sans réserve ni discussion, les préoccupations politico-institutionnelles dans leur cadre de pensée. La recherche contractuelle est dénoncée parce qu'elle conduit à la définition d'objets de recherche à partir des seuls critères et besoins de l'administration. Les financements distribués par ce biais ne laissent pas insensibles des structures de recherche travaillant parfois dans l'indigence matérielle. Par ailleurs, le temps administratif n'est pas celui de la recherche. Obligés d'inscrire leurs travaux dans le court terme des échéances électorales, les chercheurs ne sont pas toujours en mesure d'effectuer, sur le long terme, les observations scientifiques nécessaires. Ces difficultés méthodologiques n'expliquent pas à elles seules leurs réticences à

investir le champ de l'évaluation. Certains redoutent que leurs travaux ne servent qu'à cautionner les réformes introduites par les pouvoirs publics. Il n'est pas rare, en effet, que le prestige scientifique attaché aux solutions doctrinales soit instrumentalisé par le pouvoir politique pour légitimer son action. L'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (I.N.H.E.S.J.) affronte régulièrement ce genre de critique. On lui reproche le lien de dépendance qu'il entretient avec le ministère de l'Intérieur. Cette tutelle ministérielle aurait trop souvent orienté les travaux de l'Institut vers des recherches de nature interne, des études sans véritables problématiques et uniquement destinées à produire du changement institutionnel.

En toute hypothèse, l'impact des travaux de recherche dans le processus de réforme de la politique criminelle s'avère plutôt minée. Les acteurs de terrain s'approprient difficilement les évaluations scientifiques car elles sont peu orientées vers la pratique. Les décideurs cantonnent fréquemment les experts scientifiques dans un rôle purement descriptif. Ainsi, l'I.N.H.E.S.J. pèse peu sur le processus décisionnel et ses travaux demeurent largement méconnus de la base policière. Les évaluations produites par l'administration elle-même tendent donc à supplanter l'expertise scientifique dans le processus de formulation des programmes de lutte contre la délinquance.

B – Le rôle des institutions publiques dans l'évaluation de la politique criminelle

Traditionnellement, la France se caractérise par une forte centralisation de l'expertise. Les grands corps de l'État se sont assurés un quasi-monopole en la matière. La montée en puissance du modèle de la planification durant les Trente Glorieuses s'est traduite par une multiplication des organismes d'études, de recherche et de prospective plus ou moins dépendants de l'État (1). Les évaluations nationales présentant de nombreuses failles méthodologiques, l'État s'investit parallèlement dans la promotion d'expertises locales (2).

1 – La multiplication des évaluations nationales

Le pôle études et évaluations du ministère de la Justice, la Délégation interministérielle à la ville (D.I.V.), la Cour des comptes, la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (M.I.L.D.T.) l'Observatoire français des drogues et de la toxicomanie, des cellules interministérielles d'évaluation, le Conseil d'analyse stratégique ou encore le Conseil économique et social réalisent ou financent de multiples recherches évaluatives. S'agissant des programmes de lutte contre la délinquance des mineurs, ces institutions ont notamment porté leur regard sur des programmes, de prévention primaire de la toxicomanie en milieu scolaire, sur l'organisation et le fonctionnement de la protection judiciaire de la jeunesse, sur le traitement judiciaire des violences urbaines. De leur côté, plusieurs députés et sénateurs ont rédigé des rapports consacrés aux politiques de lutte contre la délinquance juvénile.

Les administrations centrales s'appuient sur une intense production statistique, production qui joue un rôle déterminant dans l'analyse des problèmes et la définition de solutions pour y répondre. Outils privilégiés d'identification et de quantification, des analyses statistiques sont établies de longue date par les ministères de l'Intérieur (état 1001, fichiers STIC, etc.) et de la Justice (cadres du

parquet, statistiques des condamnations, données du casier judiciaire, activités des juridictions d'instruction et des tribunaux pour enfants, données de la Protection judiciaire de la jeunesse (P.J.J.) et de l'administration pénitentiaire). D'autres administrations ou institutions publiques regorgent d'informations quantifiées susceptibles d'éclairer les décideurs: services des douanes, services fiscaux, caisses d'allocations familiales, inspection du travail, répression des fraudes, etc. Plus globalement, les indicateurs sociaux de l'Institut national de la statistique et des enquêtes économiques (I.N.S.E.E) permettent de replacer les indicateurs du crime dans leur contexte économique et social (taux de chômage, de familles monoparentales, etc.).

Pour mieux appréhender les composantes de l'insécurité, l'État n'a eu de cesse d'enrichir ces informations statistiques. Les forces de police et de gendarmerie disposent depuis le 1^{er} janvier 2005 d'un outil commun de recensement des violences urbaines. Pour identifier les violences scolaires, le ministère de l'Éducation nationale comptabilise dans un logiciel (SIGNA remplacé par SIVIS en 2007) les actes de délinquance et de violence dans et aux abords des écoles. Pour compléter les données policières, l'I.N.S.E.E. a incorporé un module "victimation" dans son enquête sur les conditions de vie des ménages. L'État finance des instituts de sondage pour collecter des informations chiffrées sur la délinquance et le sentiment d'insécurité.

Les pouvoirs publics ont constitué de multiples observatoires: Observatoire national de la sécurité routière (1982), Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (2004). Installé par le ministère de l'Intérieur, ce dernier est chargé de réfléchir à l'élaboration d'un corpus statistique propre à mesurer l'état de la délinquance. Dans un souci de pluralisme des analyses, son conseil d'orientation réunit des élus (maires, députés, sénateurs), un chercheur et un professeur d'université, un membre du barreau, des représentants des entreprises de sécurité ou de conseil et des représentants des ministères.

Les évaluations réalisées au niveau national sont d'un faible secours pour les acteurs locaux. Les villes affrontent des problèmes de délinquance différents et des politiques identiques ne donnent pas les mêmes résultats suivant les contextes. Les rapports d'évaluation nationaux ne sont pas en mesure d'apprécier finement l'impact des programmes engagés au niveau local. Les critères d'évaluation nationaux ne sont pas en mesure d'apprécier finement l'impact des programmes engagés au niveau local. Les critères d'évaluation pré-construits au niveau central, indifférents aux effets de contexte ont donc souvent été mal acceptés par les acteurs de terrain. Pour remédier à ces difficultés, les pouvoirs publics s'appuient désormais sur des dispositifs locaux plus proches du terrain.

2 – La construction progressive d'une expertise locale

Produire collectivement des diagnostics et des évaluations au sein d'espaces infra-nationaux présente de nombreux avantages. Cette stratégie facilite une mise en commun des informations disponibles sur la situation locale mais le plus souvent dispersées et difficiles d'accès. La police, la gendarmerie et l'institution judiciaire disposent de statistiques sur l'état de la délinquance et sur les personnes mises en cause. Les établissements scolaires collectent des données sur le taux d'absentéisme, sur les incidents (vols, dégradations, violences entre mineurs et à l'encontre des adultes) et sur le nombre de procédures disciplinaires. La protection judiciaire de la jeunesse et les services de l'aide sociale à l'enfance regorgent

d'éléments d'information sur les mesures d'assistance éducative, sur le profil et la situation familiale des mineurs délinquants ou en danger. Les organismes logeurs sont en mesure renseigner sur les dégradations du bâti, sur le taux de vacance des logements dans les zones sensibles, sur les conflits de voisinage. A l'identique, les associations, les centres socioculturels ou encore les sociétés de transports en commun possèdent une part des informations utiles. Plus qu'un simple recensement des données statistiques, les évaluations et diagnostics locaux permettent d'inclure dans l'analyse des données qualitatives jusqu'alors peu prises en compte : contenu des mains courantes, courriers envoyés aux élus, appréciations de la population et des associations de quartier, etc. Par le biais d'utiles confrontations entre données quantitatives et qualitatives, cette réflexion concertée favorise l'élaboration de critères d'analyse communs et la délimitation d'unités géographiques identiques, deux préalables incontournables pour disposer d'indicateurs pertinents. Dans ces conditions, les acteurs locaux s'approprient davantage les résultats des évaluations partenariales et locales.

Les gouvernants ont donc naturellement promu la mise en place d'outils de diagnostic et de suivi dans le cadre des procédures contractuelles. La signature d'un contrat local de sécurité (D.L.S.) suppose la réalisation préalable d'un diagnostic local de sécurité (D.L.S.). Les partenaires doivent mesurer l'ampleur et la nature des phénomènes de délinquance qui affectent leur territoire, l'importance du sentiment d'insécurité et apprécier l'adéquation des réponses apportées. Les données à recenser sont autant quantitatives que qualitatives. Elles doivent porter sur les caractéristiques locales de la délinquance, sur les lieux et les horaires de commission des infractions, sur le profil des délinquants, sur les incidents recensés par des établissements scolaires, les transporteurs et les bailleurs, sur les caractéristiques et les comportements des victimes, sur les différents moyens qui concourent à la sécurité, qu'ils soient préventifs ou répressifs, apprécier leur adéquation à la situation locale et, le cas échéant, les dysfonctionnements qui en limitent l'impact. Puisqu'il s'agit de constituer un outil prospectif d'aide à la décision, le plan d'action du contrat local de sécurité est censé découler directement de la phase de diagnostic. Pour permettre au dispositif de rester opérant, les diagnostics locaux doivent être renouvelés régulièrement. Les partenaires sont chargés d'établir des outils de suivi du contrat, notamment des indicateurs d'activité et résultat.

Certaines collectivités locales ont préféré recourir aux services de cabinets de conseil privés pour les assister. D'autres, soucieuses de dynamiser leurs propres capacités d'expertise, ont institué avec leurs partenaires des observatoires locaux de la délinquance. Les progrès réalisés en matière d'évaluation de la politique criminelle sont donc incontestables. Il n'est pas certain cependant que ces avancées soient à la hauteur des enjeux et qu'elles contribuent à transformer positivement la conduite de la politique criminelle.

3. II^{ème} Partie : APPRÉCIATION CRITIQUE

En dépit de la multiplicité des techniques d'évaluation ci-dessus évoquées et du très grand nombre d'organismes impliqués dans l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre en matière pénale, ou peut être même en raison de la diversité instituée, des interrogations subsistent sur le bien fondé des évaluations pratiquées. Sur de nombreux points, la méthodologie employée prête à discussion (A). Si ce faible investissement découle partiellement des difficultés de l'entreprise,

il résulte tout autant des résistances manifestées par les acteurs dans le processus de circulation des informations (B).

A – Une méthodologie discutable

La dynamique contractuelle n'a que peu stimulé la construction d'indicateurs d'évaluation communs et l'amélioration de l'expertise sur la situation locale. Les méthodes statistiques continuent de différer selon les administrations publiques. Les données recensées informent davantage sur l'activité des services que sur les problèmes d'insécurité. Pour collecter les éléments d'information, les acteurs sont rarement parvenus à un découpage géographique unitaire. Les informations dégagées ne reposent donc pas sur les mêmes unités de comptage. Les différentes missions d'évaluation des contrats locaux de sécurité ont toutes souligné la pauvreté des diagnostics locaux. Leurs rapporteurs ont dénoncé l'absence de méthodologie fiable, l'insuffisance des analyses sur le sentiment d'insécurité et, plus généralement, l'empressement qui a présidé à leur élaboration. Les moyens financiers dégagés pour la phase de diagnostic et d'évaluation sont relativement faibles, alors que la collecte d'informations est fortement consommatrice de personnel, de temps et d'argent. Les méthodes et l'ingénierie mobilisées sont généralement sommaires, l'analyse des phénomènes de délinquance dépassant rarement le stade du simple constat. Indifférentes aux méthodes développées en sciences sociales, les évaluations locales ne sont pas toujours rigoureuses et donc d'une fiabilité incertaine. Certaines données sont fournies par les acteurs locaux sans que soient indiqués, ni même parfois réfléchis, le processus de collecte et l'indice de confiance qu'il est possible de leur accorder. Or, seul cet examen critique permet de déterminer leur portée explicative et leur adéquation à ce que l'évaluateur cherche à mesurer. De la lecture des diagnostics locaux de sécurité se dégage souvent l'impression d'un empilement d'informations disparates. Au lieu d'être confrontées, les données se juxtaposent, ce qui empêche une compréhension claire et rationnelle de la situation locale. En définitive, cette juxtaposition aboutit à conférer aux statistiques policières un rôle de premier plan pour analyser l'étendue de la délinquance locale et évaluer l'impact des programmes engagés pour y répondre. Cette source d'informations, bîne que disputée dans sa validité par de nombreux chercheurs, sur-détermine les discours actuels sur la délinquance.

Quant à l'évaluation a posteriori, elle souffre du flou qui entoure la définition des objectifs et des actions. Des objectifs très généraux reviennent d'un contrat à l'autre, lutter contre l'insécurité constatée, renforcer le sentiment de sécurité, promouvoir et développer la citoyenneté n'améliorant la qualité de vie dans les quartiers, favoriser l'insertion des publics en difficultés, etc. Ces objectifs se déclinent en sous-objectifs, eux-mêmes très généraux : renforcement de l'îlotage, développement des modes de traitement judiciaire, amélioration de l'accueil des victimes, etc. Il s'agit davantage d'un relevé d'intentions que d'un plan soucieux de son évaluation future. Si les partenaires énumèrent les orientations qu'ils retiennent, la description des objectifs et des moyens correspondants est le plus souvent laconique. Les fiches-actions ne détaillent aucunement le contenu des activités, le calendrier de déroulement des opérations, les stratégies adoptées, le coût de la mise en œuvre, etc. Si le ciblage des populations tend à devenir plus précis depuis l'introduction des contrats locaux de sécurité, un taux élevé de programmes s'adresse à la population en général ou à l'

ensemble des habitants d'un certain périmètre, le plus souvent des quartiers dits « sensibles ». Les engagements chiffrés et les plans d'action détaillés sont extrêmement rares. Il n'est pourtant guère possible de mesurer l'impact des interventions sans disposer d'un descriptif des effets escomptés. Une évaluation rigoureuse suppose des objectifs précis, clairement affichés et dénués de contradictions internes. Il s'agit d'un préalable indispensable pour mesurer l'adéquation entre la stratégie posée initialement par les acteurs et sa mise en œuvre effective. Ainsi seulement est-il possible de vérifier si l'échec ou la réussite d'un programme est bien le résultat de l'action envisagée et non la conséquence de pratiques sans rapport avec le projet initial.

Ce sont parfois les projets définis préalablement qui justifient l'évaluation et non l'inverse. Par quelques artifices de présentation, les acteurs transforment les données de manière à ce qu'elles viennent cautionner les mesures qu'ils entendent privilégier. Des auteurs ont confirmé cette hypothèse au sujet de l'installation de caméras de vidéosurveillance dans le centre-ville de Lyon. Pour légitimer cet équipement dans le deuxième arrondissement, le diagnostic local de sécurité présentait un taux de délinquance de 240 pour mille habitants. Pour que ce taux soit pertinent, il aurait fallu le pondérer par le nombre moyen de personnes fréquentant l'arrondissement (soit environ 350 000 personnes). Ce taux a été rapporté au seul nombre d'habitants (soit 27 800), ce qui suffit à faire de cet arrondissement l'un des plus dangereux de l'agglomération. La méthode évaluative est dans ce cas particulièrement dévoyée. Si de telles pratiques ne sont évidemment pas généralisées, elles démontrent que les acteurs peinent encore à percevoir les atouts d'une véritable démarche évaluative. En réalité, ceux-ci n'accueillent pas toujours favorablement la constitution d'outils d'évaluation.

B – Les résistances stratégiques

Pour expliquer les faiblesses des diagnostics locaux de sécurité (D.L.S.), certains acteurs évoquent des contraintes matérielles. L'institution judiciaire souligne ainsi l'indigence de ses moyens informatiques, l'inadéquation entre les territoires des contrats locaux de sécurité (C.L.S.) et les ressorts judiciaires. D'autres considérations expliquent la pauvreté des diagnostics et des évaluations. Les partenaires ont parfois intérêt à ce qu'ils ne soient pas très développés. L'échec d'une opération peut découler d'un retard de subvention, de résistances ou du manque de compétence de tel ou tel intervenant. De sorte que de nombreux services évitent de communiquer des chiffres qui pourraient se retourner contre eux et alimenter un discrédit de leurs activités et une diminution de leur financement.

4. CONCLUSION

Ces réflexions sur l'évaluation de la politique criminelle française démontrent qu'aujourd'hui encore la plupart des programmes de lutte contre la délinquance ne se fondent pas toujours sur une véritable approche scientifique du problème. Il n'existe en France quasiment aucune évaluation sur l'impact des programmes de "justice restaurative" (médiation pénale, etc.), de la prévention sociale, précoce ou encore situationnelle. Le processus de réforme de la politique criminelle se voit dès lors sur-déterminé par des dimensions idéologiques. Dans un contexte d'exacerbation de la demande sociale de sécurité, les gouvernants

justifient un retour au “tout répressif” en invoquant l’absence de validation empirique de l’action préventive. L’essentiel étant de médiatiser leur détermination à restaurer un État de sécurité, la question de l’efficacité des programmes engagés semble plus que jamais secondaire. Cette impression suscite inévitablement de l’inquiétude parmi les chercheurs qui appellent de leurs vœux une évaluation plus approfondie des programmes de lutte contre la délinquance. En 2006, 115 chercheurs, enseignants-chercheurs et praticiens de disciplines diverses ont lancé un appel en direction des pouvoirs publics pour promouvoir la création d’une structure multidisciplinaire d’études et de recherches sur les infractions pénales, leur prévention, leur sanction et leur réparation. Placée au service de la connaissance scientifique comme des acteurs investis dans les politiques pénales et préventives, une telle structure aurait vocation à diffuser des outils d’analyse, d’évaluation et d’action. Peut-être pourrait-on espérer ainsi une politique criminelle qui ne cède plus aux sirènes de l’émotion et qui tente d’inventer, en empruntant les voies de la raison et de l’expérimentation, de nouvelles réponses en marge du système pénal.