



OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA DÉLINQUANCE ET DES RÉPONSES PÉNALES

CONSEIL D'ORIENTATION

Réunion du 29 mai 2013

Compte rendu

Le Conseil d'orientation de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) s'est réuni sous la présidence de Monsieur Stéfan LOLLIVIER le mercredi 29 mai 2013 à 9h30 dans les locaux de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ).

Étaient présents :

M. Stéfan LOLLIVIER, *Inspecteur général de l'INSEE, président du COR*

Mme Dominique ATTIAS, *avocate, associée chez SCP ATTIAS et JAUZE Avocats*

M. Philippe GOUJON, *député-maire de la 12ème circonscription de Paris*

Mme Florence MARGUERITE, *Chef du Pôle d'évaluation des politiques pénales à la direction des affaires criminelles et des grâces, ministère de la Justice*

Mme Claire THIEFFRY, *Responsable du département sécurité, Union Sociale pour l'Habitat*

M. Jean-Philippe VICENTINI, *Procureur de la République au tribunal de grande instance de Beauvais, ministère de la Justice*

M. Hervé MASUREL, *secrétaire général du secrétariat général du Comité interministériel des villes, ministère de l'Égalité des territoires et du Logement*

Mme Corinne CHEVALIER, *Responsable du département études statistiques et systèmes d'information, Secrétariat général du comité interministériel à la Ville*

Mme Isabelle de TRENTINIAN, *Responsable du département prévention de la délinquance, Secrétariat général du comité interministériel à la Ville*

M. Eric MATHAIS, *chef de service adjoint à la directrice des affaires criminelles et des grâces, ministère de la Justice*

M. Benjamin CAMUS, *secrétariat général, Chargé de la sous-direction des statistiques et études, secrétariat général, ministère de la Justice*

Mme Valérie SAGANT, *chargée de mission auprès de Monsieur le Secrétaire général, ministère de la Justice*

M. Luc-Henri CHOQUET, *responsable du pôle recherche à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, ministère de la Justice*

M. Michel DUEE, *Chef de la division conditions de vie des ménages,, INSEE*

M. Fabrice FUSSY, *Chef de l'Observatoire national de la délinquance dans les transports, ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'Énergie*

Mme Annie KENSEY, *Chef du bureau études et prospective à la direction de l'administration pénitentiaire, ministère de la Justice*

M. Michel RICHARDOT, *directeur de la sécurité, entreprise de transport KEOLIS*

M. Vincent LAGOGUEY, *directeur de cabinet adjoint, chef du Pôle territorial, Direction générale de la Police nationale*

M. Fabrice MURAT, *DEPP, ministère de l'éducation nationale*

M. Eric DEBARBIEU, *professeur à l'université de*

M. Olivier CHATELAIN, *MPP, direction générale de la Gendarmerie nationale, ministère de l'Intérieur*

Colonel Ronan de LORGERIL, *direction générale de la Gendarmerie nationale, ministère de l'Intérieur*

M. Thierry PICART, *direction générale des douanes et des droits indirects, ministère de l'Économie et des Finances*

Mme Marie-Danièle CHAMPION, *rectrice de l'académie de Clermont-Ferrand, ministère de l'Éducation nationale*

M. Pierre-Victor TOURNIER, *directeur de recherche au CNRS*

M. Julien MOREL d'ARLEUX, *direction de l'administration pénitentiaire, ministère de la Justice*

M. Gérard PARDINI, *directeur adjoint de l'INHESJ*

M. Vincent LE BEGUEC, *Chef de la division études et prospectives, DCPJ, Direction générale de la Police nationale*

Interventions du président du COR

Après avoir rappelé son souhait de poursuivre le travail entrepris sur le processus pénal, en lien avec les ministères de la Justice et de l'Intérieur, le président du COR revient sur les aspects statistiques des préconisations faites par la mission parlementaire relative à la mesure des délinquances et de leurs conséquences.

Sur la première proposition des parlementaires invitant les pouvoirs publics à rénover l'état 4001, M. LOLLIVIER précise qu'il serait en effet souhaitable que les indicateurs statistiques actuels du ministère de l'Intérieur évoluent afin de mieux rendre compte des évolutions criminelles mais également des caractéristiques des auteurs et des victimes. Il rappelle l'importance de l'interconnexion entre les systèmes du ministère de l'Intérieur et ceux du ministère de la Justice dans le cadre d'études transversales sur le processus pénal. M. LOLLIVIER souscrit par ailleurs pleinement à la deuxième préconisation du rapport « tendant à favoriser la mise en place, à terme, d'un infocentre plus complet et regroupant les statistiques issues des forces de police comme de gendarmerie ». Concernant la suggestion faite par la mission de doter l'ONDRP d'un conseil scientifique, s'il n'y voit aucune objection de fond, M. LOLLIVIER s'interroge cependant sur sa pertinence, compte tenu de la taille de l'ONDRP dont il est rappelé qu'il ne compte que 14 agents à ce jour. S'agissant de la préconisation relative aux enquêtes de victimation, en particulier en ce qu'elle suggère que des enquêtes soient réalisées localement, M. LOLLIVIER indique que s'il en comprend le besoin, leur coût resterait cependant trop élevé. Comme le rappelle régulièrement l'INSEE, la précision des estimations statistiques dépend de la taille des échantillons enquêtés, mais en aucun cas de celle des populations étudiées. Néanmoins, une solution intermédiaire pourrait consister en des extensions d'enquêtes réalisées par le biais d'Internet. Les représentants de l'INSEE présents ajoutent que, sur ce point précis, une expérimentation est en cours sur d'autres sujets.

Une recommandation du rapport vise à créer un service statistique ministériel (SSM) au sein du ministère de l'Intérieur. M. LOLLIVIER indique avoir eu une réunion avec le cabinet du ministre de l'Intérieur au cours de laquelle cette question a été évoquée. Pour mémoire, la loi n°51-711 du 7 juin 1951 modifiée sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques porte que les données administratives rendues publiques se doivent d'avoir été produites par un service statistique ministériel ou

par un service ayant reçu labellisation de l'Autorité de la statistique publique. Or, si l'une et l'autre de ces deux voies sont conformes juridiquement aux exigences posées par le droit français, la labellisation n'est pas prévue en tant que telle par le droit de l'Union européenne qui fait référence en matière de droit statistique international. Le choix d'instaurer un SSM paraît de fait comme la solution la plus pertinente à ce jour. Si cette dernière option devait être retenue, M. LOLLIVIER rappelle que la situation habituelle est que le SSM soit abrité par le ministère dont il relève. La loi n'interdit cependant pas que cette mission puisse être confiée à un organisme indépendant, en l'occurrence une administration ou un service à compétence nationale. Même si ce n'est pas la règle, rien n'empêche dans les textes que cette mission puisse par conséquent être attribuée à l'ONDRP sous réserve cependant que, d'une part, l'Observatoire acquiert le statut administratif requis, d'autre part, que ses effectifs soient substantiellement augmentés, par comparaison avec la taille des SSM existant au sein d'autres administrations.

M. LOLLIVIER fait par ailleurs part du récent entretien qu'il a eu avec M. LE MÉHAUTÉ, secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD). Au cours de cet échange, M. LE MÉHAUTÉ a insisté sur l'intérêt pour le CIPD qu'un travail soit fait sur les indicateurs de prévention. M. LOLLIVIER souscrit pleinement à cette idée, étant entendu que, pour être pertinents, il ne pourrait alors s'agir que d'indicateurs de résultats, et non de moyens. En conséquence, dès lors que le CIPD confirme sa demande par courrier, M. LOLLIVIER est favorable à la constitution d'un groupe de travail commun à la délégation et à l'observatoire. Cette entrevue a enfin été l'occasion d'aborder la question de l'évaluation, et plus particulièrement de l'évaluation des zones de sécurité prioritaire (ZSP), pour lesquelles la délégation a indiqué qu'elle serait confiée à un prestataire. M. LOLLIVIER a rappelé à ce propos toute l'importance qu'il y avait à disposer de sites témoins.

M. TOURNIER revient à l'appui des propos du président du COR pour souligner le peu d'effectifs dont dispose l'ONDRP au vu des missions qui sont les siennes depuis 2010. Si, comme il est indiqué dans le rapport parlementaire, l'Observatoire devait se doter d'un conseil scientifique, et, parallèlement, réduire le nombre de membres de son conseil d'orientation (COR), il conviendrait d'en augmenter les effectifs.

M. GOUJON, député-maire de Paris, membre de la commission des lois de l'Assemblée nationale et de la mission relative à la mesure des délinquances et de leurs conséquences, souligne que l'ensemble des députés membres de la mission appartenant au groupe UMP ont voté contre le rapport rendu par la mission aux termes de ses travaux. Si des propositions faisant consensus ont ainsi été avancées, notamment en ce qui concerne la révision de l'état 4001, la mise en cohérence du processus pénal et la nécessité de renforcer les enquêtes de victimation, notamment au niveau local, M. GOUJON regrette cependant la tonalité très politique du rapport, ayant exclusivement instruit à charge le travail fait sous les deux précédentes législatures. Au surplus, certaines autres préconisations avancées par les parlementaires ne paraissent nullement pertinentes au plan technique, et en contradiction, pour certaines, avec les objectifs annoncés de la mission. La création d'un SSM au sein du ministère de l'Intérieur constitue ainsi un obstacle à la garantie d'indépendance dont l'Observatoire doit jouir dans l'exécution de ses missions. Cette proposition est d'ailleurs faite alors même que le rapport souligne l'incapacité dans laquelle se trouve aujourd'hui le SSM du ministère de la Justice à produire des informations statistiques utiles. La suppression de la publication mensuelle des statistiques des services de police et de Gendarmerie nationales constitue par ailleurs, selon lui, une erreur dans la mesure où ces informations sont utiles aux acteurs de la sécurité. Enfin, la mise en conformité des indicateurs français avec les normes internationales n'est pas évoquée dans le rapport, alors même qu'elle constitue un enjeu pour les autorités françaises. Au nombre des propositions auxquelles M. GOUJON souscrit, pour sa part, pleinement, il convient de noter la création d'un conseil scientifique, la labellisation de l'observatoire et le renforcement de ses moyens, en particulier humains.

La direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) intervient pour préciser que si l'idée est de faire de l'ONDRP le SSM du ministère de l'Intérieur, il importe de veiller à ce que les équilibres institutionnels soient respectés dès l'instant que le ministère de la Justice est appelé à collaborer aux travaux de l'Observatoire.

Mme SAGANT intervient à l'appui des propos du représentant de la DACG pour indiquer que, si le ministère de la Justice ne se prononce pas sur l'opportunité de la création d'un SSM du ministère de l'Intérieur dont il ne lui appartient pas de juger, l'impact qui en résulterait sur le positionnement de l'ONDRP et ses travaux, en particulier sur ce que serait la participation de l'observatoire à la production statistique du ministère de l'Intérieur, pour laquelle l'ONDRP a, jusqu'alors, tenu un rôle important,

devrait faire néanmoins l'objet d'une attention toute particulière. Mme SAGANT rappelle par ailleurs qu'il convient de bien faire la part entre ce qui ressortit à la production de statistiques, ce qui relève de leur analyse et ce qui en est la synthèse. La production des statistiques pour ce qui regarde le ministère de la Justice est du ressort du SSM du ministère, celui-ci voyant en l'ONDRP une plus-value dans la mesure où l'observatoire est en mesure d'en faire une analyse multi-sources. Par conséquent, si l'ONDRP devait poursuivre son soutien au ministère de l'Intérieur, comme service labellisé ou SSM du ministère de l'Intérieur, le ministère de la Justice demanderait que les tâches d'analyse et de production relevant de l'ONDRP soient clairement distinguées, ce afin de prévenir toutes confusions. Pour ce qui relève de l'indépendance de l'ONDRP, le ministère de la Justice l'estime préservée. Quant à l'hypothèse d'adoindre à l'ONDRP un conseil scientifique, il conviendrait le cas échéant de veiller à ce qu'il n'y ait aucune confusion entre le rôle qui lui serait dévolu et celui tenu par son actuel conseil d'orientation.

Le président du COR apporte quelques compléments. Les travaux de la statistique publique couvrent en général trois domaines distincts : la production de chiffres, l'analyse et la synthèse. La loi précise bien que l'indépendance de la statistique publique, et donc des SSM ne porte que sur la façon d'élaborer les chiffres et la ponctualité à respecter pour leur mise à disposition. Dans le droit statistique, l'indépendance vis-à-vis de l'autorité du ministre dont ils relèvent ne porte pas sur leurs analyses et leur production d'études de fond. Pour ce qui concerne l'analyse, l'ONDRP jouit en revanche d'une indépendance qui n'est pas contestable. Le travail accompli par l'Observatoire constitue par conséquent un réel progrès concernant l'information du citoyen. Quant au travail de mise en perspective qui lui revient, l'ONDRP dispose d'un positionnement d'autant plus favorable à l'accomplissement de cette mission qu'il lui appartient de faire la synthèse entre les informations issues des deux ministères de la Justice et de l'Intérieur. S'agissant des SSM, M. LOLLIVIER rappelle donc que s'ils sont indépendants pour ce qui regarde la production et la livraison à temps de statistiques, ils dépendent de leur ministère d'accueil pour les publications de travaux de synthèse. Quant à savoir s'il conviendrait de privilégier la labellisation, la création d'un SSM du ministère de l'Intérieur, au sein ou à l'extérieur de celui-ci, fonction que l'ONDRP pourrait, le cas échéant, tenir, M. LOLLIVIER indique que le choix relève des autorités politiques et que le président du COR n'est pas légitime pour s'exprimer publiquement sur ce point. En revanche, il est de sa responsabilité de veiller à ce que les statistiques de la délinquance respectent la loi statistique de 1951.

Mme SAGANT intervient à nouveau pour préciser qu'en ce qui concerne les études produites par un SSM, deux questions se posent qu'il convient de distinguer, celle de leur qualité et celle de leur publicité. Ainsi, le SSM du ministère de la Justice produit des analyses de grande rigueur. Et si la production de statistiques doit être transparente et répondre aux exigences posées par l'Autorité de la statistique publique, les analyses qui en sont faites doivent pouvoir rester diverses. L'ONDRP ne constitue par conséquent pas la seule instance analysant les données qui lui sont transmises. S'il est important que les données puissent être labellisées, il n'en demeure pas moins essentiel que les analyses qui en sont faites puissent être confrontées. L'intérêt de l'ONDRP tient précisément à ce que des analyses différentes puissent y être exposées.

M. DEBARBIEUX indique, pour sa part, qu'au regard de la qualité des travaux de l'ONDRP, si la question des moyens se pose, elle n'est pas au centre des questions actuelles. En revanche, une question centrale demeure, savoir que les personnes auxquelles les travaux de l'observatoire sont destinés s'en attribuent davantage les résultats. Ici se pose la question du rôle du COR, à propos duquel il est rappelé qu'il lui appartient d'orienter les travaux de l'observatoire.

M. TOURNIER précise qu'un conseil scientifique devrait être majoritairement composé de scientifiques, dont l'expression est libre et indépendante, tout en accueillant en son sein, dans une proportion adéquate, des représentants des professions concernées.

Réflexion sur les travaux en matière de réitération et récidive

M. CAMUS, responsable du SSM du ministère de la Justice, est invité à présenter le résultat de ses travaux. Ce service comprend environ 60 agents et traite de l'ensemble des activités relevant du ministère de la Justice, aussi bien pénales que civiles. En février 2013, la ministre de la Justice a engagé une conférence de consensus sur la prévention de la récidive. Trois axes de travail s'en sont dégagés : améliorer la mesure et l'analyse de la récidive, analyser les parcours des individus concernés, analyse actuellement encore insuffisante, enfin, mieux coordonner les études et recherches au travers d'un plan de travail pluriannuel.

Sur le premier point, le travail se fait à partir de la qualification retenue par les textes. Un travail de reconstruction a été entrepris pour voir qu'elles en sont les évolutions dans le temps. S'agissant de la réitération, le travail peut se faire soit à partir de l'analyse des casiers judiciaires, soit à partir d'un panel d'individus. Le travail réalisé à partir de l'étude des casiers judiciaires permet une analyse sur une longue période et de suivre de façon régulière les taux des condamnations prononcées. Le taux d'évolution de la récidive est ainsi suivi, de façon générale ou par population cible, en fonction de l'âge ou selon le type de contentieux par exemple. S'agissant des mineurs, le ministère de la Justice dispose d'un volant d'informations plus important, cette population faisant l'objet d'un suivi particulier par les services

du ministère dès ses premiers contacts avec eux. La limite de l'ensemble de ces sources tient cependant à ce que, si elles intègrent les mesures d'aménagement de peine, elles ne rendent pas compte des parcours suivis. Par conséquent, ces travaux sont complétés par d'autres études, portant plus spécifiquement sur les sortants de prison, en lien avec la direction de l'administration pénitentiaire. Le ministère de la Justice dispose donc de la matière suffisante pour dresser un point régulier sur la récidive et la réitération. Un travail sur les impacts de ces différentes mesures devrait cependant être développé, le ministère de la Justice indiquant, sur ce point, être à la disposition du COR, s'il en exprimait le souhait, pour en présenter les résultats.

Sur le deuxième point, en aval de l'application des décisions pénales, trois logiciels, dont le raccordement est en projet, permettront un suivi des parcours individuels plus précis ainsi que de cohortes ciblées.

Concernant enfin la meilleure coordination attendue entre les recherches et les études, un plan de travail pluriannuel établi entre la DAP, la DACG et la DPJJ est en cours d'élaboration. Il conviendra également de développer des thèmes de recherches en lien avec les laboratoires de recherche, notamment le CESDIP. Un programme de travail devrait être soumis au conseil statistique du ministère de la Justice à l'automne.

Le président du COR souligne l'importance de ce sujet, la difficulté en France étant de déterminer si l'emprisonnement réduit ou augmente la probabilité de récidive.

M. TOURNIER intervient pour souligner que la question est en réalité mal posée. Il indique qu'il avait déjà eu l'occasion de constater, à l'occasion des travaux préparatoires à la loi portant abolition de la peine capitale en France, que des analyses portant sur des cohortes existaient depuis les années 1960. Par ailleurs, le fait de distinguer entre production, analyse et synthèse des statistiques est une vue de l'esprit, l'INED, organisme créé après la seconde guerre mondiale, procédant à ces trois types de travail sans qu'il en résulte quelque préjudice que ce soit pour la qualité scientifique des travaux rendus.

La direction de l'administration pénitentiaire insiste sur sa volonté de travailler sur les parcours. Un travail est en cours sur le devenir des ex-détenus à leur sortie de prison, aspect que l'on sait peu mesurer en France et à propos duquel il existe peu d'études. La volonté de la ministre de définir un programme de travail pluriannuel entre différentes directions du ministère est une excellente initiative.

Mme SAGANT confirme qu'il n'existe pas de données permettant de déterminer l'efficacité des peines sur la récidive. Le souhait du ministère de la Justice est de travailler de façon plus fine sur les conséquences de celles-là sur celle-ci. Ces rapports devraient être plus aisés à établir une fois les trois logiciels CASSIOPEE, APPI et le logiciel décisionnel relatif à la gestion des peines connectés.

M. LOLLIVIER invite cependant le ministère de la Justice à publier davantage dans les colonnes de l'ONDRP.

Publication des « nouveaux indicateurs » du ministère de l'Intérieur

Ainsi que le précise M. SOULLEZ, chef de l'ONDRP, les nouvelles publications de l'ONDRP intègrent depuis deux mois les nouveaux indicateurs du ministère de l'Intérieur, à partir des informations transmises par celui-ci. Ces indicateurs seront également publiés dans les prochains tableaux de bord. L'ONDRP attend qu'une année se soit écoulée avant de se prononcer sur la pertinence de ces nouveaux indicateurs. L'étude sur les multi mis en cause, présentée au COR lors de sa dernière réunion en date du 20 février 2013, devrait faire l'objet d'une publication très prochaine. Par ailleurs, depuis quelques mois, l'ONDRP a mobilisé quatre de ses chargés d'études sur l'enquête de victimation. Ce renforcement de l'équipe en charge du traitement de l'enquête de victimation a naturellement pesé sur la cadence habituelle des travaux de l'observatoire. Enfin, s'agissant des études, l'exploitation de la base MIS transmise par la Gendarmerie nationale, afin de déterminer les dysfonctionnements ayant affecté le recueil des données par la Gendarmerie nationale et de démarrer de nouvelles études est en cours. Le coût d'entrée est, en l'occurrence, important et requiert du temps. Deux nouvelles études sont en cours. La

première porte sur le profil des forcenés et preneurs d'otages. L'ONDRP a pu, pour ce travail, avoir accès à l'ensemble des comptes rendus d'intervention des quatre forces spéciales. Un second travail portant sur les vols à main armée, enrichi des informations transmises par la préfecture de police de Paris est en cours. Enfin, les premières fiches du rapport annuel seront bientôt adressées au COR.

M. PARDINI, directeur adjoint de l'INHESJ, intervient pour exposer la situation budgétaire de l'INHESJ. Au titre de l'année 2013, l'institut se voit appliquer un surgel budgétaire de 500 000€, ayant pour conséquence, le budget ayant été voté en équilibre, de mettre la direction dans l'impossibilité de signer la convention avec l'INSEE. Sur ce point précis, M. PARDINI précise que la promesse d'abondement faite par le ministère de l'Intérieur n'a toujours pas été honorée à ce jour. L'effort demandé à l'institut, et auquel il est précisé que l'ONDRP aura sa part, se poursuivra tout au long de l'année 2014, le ministère des finances et de l'économie ayant d'ores et déjà fait savoir que des postes seraient supprimés.

Présentation de l'étude en cours sur « Opinion des personnes de 14 ans et plus en matière de phénomènes de délinquance à traiter en priorité »

Jorick GUILLANEUF

Monsieur GUILLANEUF, adjoint au responsable des statistiques de l'ONDRP présente son étude en cours.

Suite à la présentation faite par M. GUILLANEUF, le SGCIV fait part de sa conviction qu'un tel travail pourrait être mené en commun sur les zones urbaines sensibles. La DPJJ indique, pour sa part, qu'un tel travail sur les populations âgées de 14 à 17 ans serait des plus utiles. L'USH souligne tout son intérêt pour un tel travail et rappelle qu'il serait souhaitable qu'un travail sur les indicateurs de prévention soit mené. M. LOLLIVIER intervient pour indiquer que l'ONDRP interviendra devant le Conseil national de la statistique en novembre prochain, présentation au cours de laquelle la question de la prévention de la délinquance sera certainement abordée.

M. RIZK, responsable des statistiques à l'ONDRP, rappelle que, les enquêtes de victimation ayant été réalisées sans discontinuité depuis 5 ans, le travail s'est enrichi d'année en année. Le numéro unique d'affaire qui permettrait de suivre une même affaire tout au long du processus pénal et qui semble être en projet, constitue une proposition que l'ONDRP

avait déjà faite dès sa création. Par conséquent, si l'ONDRP ne peut que souhaiter que des progrès soient faits dans la qualité et le recueil des données administratives, il n'en demeure pas moins que les enquêtes de victimation doivent se poursuivre. Leur abandon conduirait en effet à la perte d'une source d'informations de premier ordre dont la capitalisation augmente la valeur.

Enfin, **Monsieur CAMUS** fait part des projets intéressants le SSM du ministère de la Justice. La connexion des trois logiciels du ministère de la Justice devrait permettre une bonne visibilité de l'ensemble de la prise en charge pénale des personnes condamnées. Par ailleurs, faute pour le moment de disposer d'un numéro unique d'affaire, le ministère entend développer les études faites à partir de cohortes. Pour information, le conseil national de la formation statistique devrait se réunir le 26 novembre 2013.

M.LOLLIVIER clôt cette réunion en remerciant l'ensemble des personnes présentes.

* * *