
Réunion de la commission Services publics et
services au public du 26 novembre 2013

SYNTHÈSE

La commission « Services publics et services aux publics » du 26 novembre 2013 s'est tenue sous la présidence de M. Pierre-Yves Geoffard.

La commission a d'abord examiné quatre **projets d'enquêtes**, dont deux présentés par la Sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SieS) du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et deux par la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. A l'issue des débats, le président a prononcé un **avis favorable d'opportunité** sur ces quatre projets.

Les échanges se sont poursuivis autour du thème « **statistiques de la sécurité et de la justice** ».

Christophe Soulez, directeur de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) a dressé le bilan de l'Observatoire à l'issue de ses presque dix ans d'existence. L'ONDRP a d'emblée inscrit sa démarche dans le cadre de la statistique publique et a effectué, sur un sujet sensible et très médiatisé, un effort important de pédagogie pour attirer l'attention des décideurs et du grand public sur les conséquences des modalités d'enregistrement des informations à l'origine des statistiques administratives (« états 4001 »). L'ONDRP a toujours contesté la possibilité de mesurer la délinquance au travers de ces seules sources administratives, sans nier pour autant leur intérêt comme outil d'investigation de certains phénomènes. C'est pourquoi il a privilégié une approche multi-sources pour les nombreuses études qu'il a publiées, seul ou en partenariat, sur des thèmes variés et s'est particulièrement impliqué dans la mise en place (en 2007 sous sa forme actuelle), avec le concours de l'Insee, d'une enquête annuelle de victimation « Cadre de vie et sécurité » (CVS) dotant la France d'un dispositif d'analyse enviable au niveau européen. M. Soulez s'est déclaré prêt à poursuivre sa mission en collaboration avec les services statistiques ministériels (SSM) concernés.

A propos de la création d'un nouveau SSM au ministère de l'Intérieur annoncée par les pouvoirs publics, Pierre Audibert, secrétaire général du Cnis, a rappelé la procédure (prévue par la loi de 1951 modifiée) qui nécessite, pour la mise en place de ce SSM, la consultation de l'Autorité de la statistique publique puis la signature d'un arrêté ministériel. Un préfigurateur sera prochainement nommé qui veillera au respect de cette procédure.

Olivier Chatelain, de la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), a présenté ensuite la rénovation du système d'information de la gendarmerie. Le travail de saisie de l'enquêteur à travers le logiciel de rédaction des procédures est organisé autour de la nature de l'infraction. Opérationnelle depuis 2012, l'application Pulsar produit les statistiques détaillées qu'elle aide à contrôler et dont elle garantit l'exhaustivité, sans corriger toutefois les défauts structurels de l'état 4001. Si le passage au nouveau système invalide les analyses comparatives avant et après 2012, les ruptures de séries dues à la transition sont cependant bien documentées.

Puis Vincent Le Beguec, de la Direction de la police judiciaire (DPJ) a exposé les caractéristiques du nouveau système NS2I d'information dédié à l'investigation. La version en cours de déploiement (achèvement prévu début 2014) du logiciel de rédaction des procédures de la police nationale assure la cohérence entre la base opérationnelle structurée et les bases statistiques grâce notamment à une alimentation en temps réel et une limitation du retraitement. Elle comporte des améliorations notables parmi lesquelles une plus grande finesse des informations (sur les circonstances de l'infraction ou les caractéristiques du mis en cause ou de la victime), une prise en compte du lieu de commission de l'infraction, ou encore un meilleur continuum police-justice.

Benjamin Camus, sous-directeur de la statistique et des études (Sdse) du Ministère de la justice, a dressé les perspectives de construction à moyen terme du système d'information décisionnel (SID) de la statistique pénale. L'objectif est de passer des systèmes d'information (SI) opérationnels (comme Cassiopée, logiciel unique de gestion de la procédure pénale ou APPI, logiciel de gestion sur l'aménagement des peines) à un SID unifié comportant un entrepôt de données, un « magasin de

données /outils » pour les pilotages stratégique et opérationnel et un « laboratoire / outils » pour la création de modèles adaptés à l'analyse statistique et à la prévision. La construction du SID se déroulera en plusieurs phases intégrant successivement les divers SI opérationnels (la version 1 dédiée à Cassiopée est programmée pour le printemps 2014). Le SID, qui fournira des comptages ou indicateurs selon diverses unités de compte (affaire, auteur, événement..) et une optique tant transversale que longitudinale, permettra aussi des analyses plus complexes sur la modélisation de la filière, les trajectoires des auteurs ou les différentes approches de la récidive.

Stefan Lollivier, président du conseil d'orientation de l'ONDRP, a dressé un état des lieux des statistiques sur la délinquance et la réponse pénale. Il a rappelé les principales raisons pour lesquelles la délinquance enregistrée offrait un reflet très imparfait de la délinquance subie (taux de plainte variable selon les actes, sensibilité forte aux techniques d'enregistrement, manque de données non agrégées, absence de localisation au lieu de commission...). Seule l'enquête CVS auprès des personnes est à même d'appréhender la totalité de la délinquance subie et également de mesurer le sentiment d'insécurité. En revanche elle ne peut cerner des populations peu nombreuses ou localisées, même si des solutions sont envisageables (empilement de plusieurs années, modules complémentaires plus légers). Le conseil d'orientation de l'ONDRP a émis des recommandations pour pallier ces difficultés, appuyant notamment les progrès en cours dans la sphère administrative et ouvrant des pistes pour en tirer le meilleur parti : création d'un infocentre statistique à l'Intérieur, interconnexion des SI de l'Intérieur et de la Justice et mise en cohérence des nomenclatures, cartographie des crimes et délits au lieu de commission, analyses détaillées sur les trajectoires pénales et la récidive (au delà de la seule définition légale), production d'indicateurs de prévention...

Fabien Jobard, directeur du Centre de recherches sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales (CESDIP), discutant, a souligné que l'intérêt du public et des chercheurs s'était récemment déplacé vers des formes de violences entre personnes auparavant peu visibles, entre proches mais aussi dans des contextes spécifiques (travail, santé, éducation...), pas toujours appréhendées au travers d'une enquête classique de victimation. Figurent aussi parmi les problématiques à creuser le devenir des mis en cause (et pas seulement des condamnés), le lien entre insécurités subie et perçue, la perception de la justice par les victimes et leur confiance dans l'institution. Si le discutant a soutenu sur le principe la conduite d'une enquête CVS à questionnaire stabilisé, il l'a jugée onéreuse en l'état puisqu'exploitable uniquement à l'échelon national (compte tenu de la taille modeste de l'échantillon au regard d'autres pays européens et des faibles taux de prévalence des phénomènes) et a considéré comme prioritaires son articulation avec des enquêtes « locales » (territoriales ou sur des sous-populations) et l'instauration d'une concertation associant davantage les utilisateurs à sa conception.

Au cours du débat qui a suivi, la CGT a rappelé que l'enquête CVS ne constituait pas une priorité pour elle et qu'en tout état de cause, elle déplorait sa reproduction à un rythme annuel susceptible de la sanctuariser au détriment d'autres enquêtes sur des thèmes en faveur desquels la demande sociale s'exprime bien davantage au Cnis. La représentante du ministère des droits des femmes a pour sa part souligné l'importance de l'enquête CVS pour l'étude des violences intraconjugales. Un chercheur de l'Université de Marne la Vallée a fait observer que la conception et les usages de l'enquête de victimation en France (par des « statisticiens professionnels » à l'écart de la sphère de la recherche et sans relais d'utilisateurs) se distinguaient assez nettement de ceux de ses homologues dans les pays anglo-saxons (pilotage par la recherche aux Etats Unis mais aussi par le politique au travers notamment des associations de victimes, glissement en Grande Bretagne d'une enquête pour chercheurs vers un outil de gestion plutôt performant restant assorti d'une analyse secondaire importante). Un consensus semblait régner au sein des chercheurs présents pour préférer une enquête de victimation moins fréquente mais de plus grande taille avec des focus ou extensions.

S. Lollivier a convenu que la demande intermédiée par l'ONDRP était surtout la demande politique et que la demande sociale avait vocation à passer par le Cnis. Tout en jugeant que l'enquête CVS pourrait être davantage utilisée dans l'évaluation des politiques publiques, C. Soullez a indiqué que l'ONDRP s'était intéressé aussi aux victimes (leur profil, leur accueil) et aux usagers (image du quartier, des institutions...). B. Camus a fait état de son côté des enquêtes de satisfaction des victimes menées par le Sdse. Il a aussi été rappelé que les données de CVS, déposées au centre Quetelet, étaient ouvertes aux chercheurs qui voudraient s'y intéresser. Le risque de renoncer à une enquête annuelle et de laisser les statistiques administratives occuper le vide a enfin été souligné.

En prolongement de ce débat, la commission a examiné le projet d'enquête « Violences et rapports de genre » (VIRAGE) présenté par l'Institut d'études démographiques (Ined) et, pour renouvellement, celui de l'enquête annuelle « Cadre de vie et sécurité » présenté par l'Insee. Le président a prononcé un avis favorable d'opportunité à ces deux **projets d'enquêtes**, assorti pour le second d'une demande de mise

en place d'un comité de concertation large pour recueillir le point de vue des diverses parties prenantes dans le domaine et d'un retour dans deux ans devant la commission.

La réunion s'est terminée par l'**examen et la finalisation des propositions d'avis de moyen terme** du Cnis sur les besoins prioritaires en matière de statistiques sur les services publics et les services aux publics pour la période 2014-2018. Une compilation des amendements transmis au secrétariat général du Cnis figurait comme document préparatoire à la réunion. Des remarques et suggestions avaient été déposées par l'Union nationale des associations familiales (Unaf), la CGT, le Conseil d'orientation des retraites (COR), l'Institut de veille sanitaire (InVs) et une universitaire du Centre d'économie de la Sorbonne (Paris 1). La commission a débattu un à un de ces amendements et revu leur rédaction.