

REPONSES AU RAPPORT 2018 DES REPRESENTANTS DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE DU CONSEIL D'ORIENTATION

L'année 2017 a été la quatorzième année d'existence de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, créé en novembre 2003, lors de l'installation de son premier conseil d'orientation (COR).

2017 est la première année pour laquelle les études produites et travaux engagés par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) font l'objet d'un rapport rédigé par les représentants de l'enseignement supérieur et de la recherche, membre du COR depuis octobre 2016. Ce rapport marque une étape importante dans la vie de l'Observatoire car il s'agit d'un travail d'analyse de sa production marqué par la volonté de faire progresser la qualité de ses travaux.

Avec le temps, l'objectif principal de l'Observatoire à savoir l'établissement d'un bilan annuel de la délinquance contre les personnes et leurs biens reposant sur une enquête annuelle de victimation a fini par apparaître à chacun comme une évidence, y compris à ceux qui avaient été les plus véhéments à son égard. C'est pourquoi aussi, durant plusieurs semaines, l'équipe de l'ONDRP est mobilisée sur l'exploitation de l'enquête CVS en vue du bilan du mois de novembre.

Le rapport ne mentionne pas le rôle de l'ONDRP dans le débat public concernant les chiffres de la délinquance. Le préambule aurait pu cependant l'évoquer de façon explicite dans sa dernière partie. C'est un des apports majeurs de l'ONDRP et cela correspond surtout à la mission qui lui avait été confiée initialement.

* * *

L'ONDRP tient tout d'abord à remercier les auteurs de ce premier rapport relatif aux publications et travaux de l'ONDRP en 2017. D'une part pour le bilan positif qu'ils tirent de son activité et de sa production très abondante malgré une équipe restreinte et, d'autre part, pour leurs suggestions qui devraient contribuer à une amélioration de la qualité de ses travaux.

Toutefois, suite à certaines remarques évoquées dans les parties « les limites à une production scientifique reconnue » et « propositions du conseil scientifique », l'ONDRP souhaite apporter quelques précisions.

Le propos s'articule autour de trois dimensions ayant fait l'objet de commentaires :

La méthode de travail de l'ONDRP

Le circuit de relecture des travaux

Les thématiques traitées par l'ONDRP

1) Méthodologie de production des études et ancrage de l'ONDRP dans des réseaux académiques de publication et de diffusion

- **Les références bibliographiques (un manque et une orientation plutôt internationale)**

Les représentants de l'enseignement supérieur et de la recherche soulignent une mobilisation insuffisante des travaux scientifiques dans les publications de l'Observatoire et notamment

des travaux français. L'ONDRP en prend bonne note et veillera à élargir le spectre des ressources bibliographiques mobilisées.

Cependant, il est important de noter que toutes les collections de l'ONDRP ne se prêtent pas à l'élaboration de revues de littérature. Les publications au format court (Flash et Note) ne peuvent intégrer des références bibliographiques. Lorsque cela est nécessaire, l'ONDRP veille toutefois à le faire. C'est notamment le cas pour la Note n°9 « Les violences et les incivilités recensées dans le football amateur - saison 2015/2016 », la Note n°10 « Opinions sur l'action de la justice pénale », la Note n°12 « Les femmes, premières victimes déclarées de violences physiques ou sexuelles », etc.

Par ailleurs, dans ses dernières publications au format long, l'ONDRP s'attache à effectuer un état de l'art nécessaire à la bonne compréhension du phénomène étudié. Ainsi, de nombreuses références sont citées et font l'objet d'une bibliographie détaillée (cf. Grand Angle n°42, 44, 45, 46 et 47).

- **Une approche trop descriptive et un défaut de cadrage théorique et conceptuel**

Concernant le commentaire qui estime « trop descriptive » l'approche adoptée dans un grand nombre de publications, il est important de rappeler les missions, la nature et les objectifs des publications produites par l'ONDRP.

Le format court (Note et Flash) ne permet pas de développer des travaux de même ampleur que le format long (Grand Angle). À cet égard, rappelons que la production d'études descriptives, utiles pour éclairer le débat public, est partie intégrante des missions incombant à l'ONDRP telles que fixées par son décret. Cela appelle deux commentaires. D'une part, il est complexe d'exposer un cadrage théorique dans des publications courtes (pour rappel, un Flash et une Note font respectivement 6 000 et 14 000 signes). D'autre part, et cela renvoie aussi à la question de la stratégie de publication évoquée dans le rapport, l'ONDRP ne peut consacrer toutes ses études à des formats longs et détaillés. Il s'éloignerait alors de la mission qui lui a été fixée par les pouvoirs publics.

Le format Grand Angle, qui s'inscrit dans une démarche plus analytique s'attache, – et nous y veillons de plus en plus – à prendre appui sur des travaux scientifiques reconnus et variés. C'est un point que l'ONDRP entend poursuivre en développant les aspects méthodologiques dans ce type de publication et en adoptant une démarche réflexive à cet égard (par l'usage d'encadrés pédagogiques, par une présentation des attendus méthodologiques non plus en annexe mais dans le corps de l'étude, par un usage raisonné et didactique de l'infographie).

Notons en outre que la nouvelle charte éditoriale mise en place en début d'année 2018 requiert désormais pour les Grand Angle une partie « Eléments de cadrage ». Ceci va assurer, au niveau des publications de ce format, un renforcement de cadrage théorique, conceptuel et méthodologique au début de l'étude. L'intégration de cette nouvelle partie déjà présente dans le Grand Angle n°43 sur la traite des êtres humains publié en juin 2017 a été systématisée dès le début de l'année 2018.

Par ailleurs, l'ONDRP a publié un très grand nombre de textes à vocation méthodologique. On ne compte plus les présentations, préambules, avertissements et autres encadrés dans lesquels il alerte le lecteur sur la façon dont les données sont obtenues et les limites entourant leurs usages. Sur certains sujets, les rappels méthodologiques ont peut-être été plus rares. La pédagogie faisant partie des priorités de l'équipe de l'ONDRP, il veillera à ce qu'elle conserve toute sa place, au minimum en assurant un lien dynamique vers ses textes méthodologiques de référence.

- **Vocabulaire et terminologie**

Les représentants de l'enseignement supérieur et de la recherche regrettent parfois l'usage du vocabulaire employé et estiment qu'il est indispensable que les études produites par l'ONDRP n'ignorent pas les catégories et qualifications définies par le droit pénal.

À cet égard, il est important d'indiquer que les études s'appuyant sur l'enquête Cadre de vie et sécurité (CVS) sont tributaires d'un cadrage terminologique défini en amont par le format du matériau lors de la conception de l'enquête avec l'INSEE. En effet, dans le questionnaire CVS, les catégories utilisées ne recouvrent pas nécessairement celles du droit pénal (tout comme d'ailleurs la statistique administrative policière ne recouvre pas la nomenclature du ministère de la Justice). De plus, l'ONDRP est souvent dépendant des nomenclatures utilisées dans les bases de données opérationnelles exploitées ou les systèmes statistiques mis en œuvre par ses partenaires.

Il est également nécessaire de pouvoir suivre les nomenclatures statistiques mises au point par les organisations internationales (ICCS-ONUUDC) et qui sont parfois éloignées des nomenclatures juridiques.

Pour autant, l'Observatoire prend acte de cette remarque et veillera à mieux définir les infractions étudiées et les concepts mobilisés lorsque cela sera possible.

- **Un rapprochement avec le monde académique**

De par ses missions fixées par décret et qui correspondent à l'esprit même de création de l'ONDRP, celui-ci n'est pas un laboratoire universitaire de recherche. Cela n'est pas un obstacle à une démarche scientifique rigoureuse mais cet élément statutaire permet de contextualiser le fait que les méthodes de travail ne peuvent être calquées sur celles du champ académique.

Ainsi, les chargés d'études de l'ONDRP ne peuvent pas, comme cela est proposé dans les recommandations du rapport, être détachés à mi-temps dans une autre institution, et ce du fait de leur statut dans l'institution qui les emploie (INHESJ).

Pour autant, l'ONDRP ne travaille pas en autarcie et veille à se rapprocher du monde académique. Outre les collaborations formelles que le rapport souligne et loue, cela passe entre autres par la participation à des séminaires de recherche (en tant qu'intervenant ou en tant que public), et par des échanges avec des chercheurs sur les travaux et études en cours (y compris pour des relectures). Ces liens plus ou moins formels avec le champ académique ont peut-être été insuffisamment valorisés par l'ONDRP, mais n'en sont pas moins existants. L'Observatoire veillera également à en faire plus régulièrement part dans ses prochaines publications.

Il n'en reste pas moins que certaines comparaisons avec le fonctionnement d'organismes extérieurs doivent tenir compte de la taille de l'ONDRP. Ainsi, l'ONDRP est composé de douze personnes. La comparaison avec l'INED, par exemple, doit intégrer ce facteur d'échelle, notamment pour aller au-delà des missions institutionnelles fixées par décret.

L'ONDRP souhaite également mettre en exergue le fait que les universitaires étrangers le sollicitent plus régulièrement que les universitaires français pour mener à bien des recherches conjointes sur la délinquance et la criminalité. L'Observatoire est par ailleurs tout à fait disposé à partager ses connaissances et son savoir-faire en matière d'exploitation des bases de données avec des universitaires français. Ainsi, l'ONDRP mène actuellement des recherches internationales sur l'homicide en collaboration avec le Conseil National de Prévention de la

Délinquance (Suède), l'université de Leiden (Pays-Bas) et l'Institut National de Recherche sur la Politique Juridique d'Helsinki (Finlande). Il a également été sollicité par l'université de Californie à Los Angeles (Etats-Unis) et l'Institut Royal de Technologie (Suède) pour mener à bien une recherche sur le sentiment d'insécurité des étudiants dans les transports en commun.

Dans la perspective d'un rapprochement avec le monde académique, l'ONDRP mettra en place un système de veille nous permettant de mieux identifier les séminaires et colloques français auxquels les chargés d'études pourraient participer ou assister.

L'Observatoire souhaite également rappeler qu'il a créé au second semestre 2017, en partenariat avec le département « études et recherches » de l'INHESJ, un séminaire mensuel « les rendez-vous de la recherche » qui offrent aux chercheurs et aux opérationnels de l'action publique un cadre d'échange sur un ensemble de sujets dans le domaine de la sécurité et de la justice.

2) Circuit de relecture des travaux de l'ONDRP

- **Manque de discussions sur les travaux produits.**

L'ONDRP tient à rappeler l'existence de l'article 11 du règlement intérieur du COR de l'ONDRP, adopté lors de la séance du 22 novembre 2017. Cet article dispose que chaque projet d'étude finalisé est transmis aux membres du conseil d'orientation, pour information, trois semaines avant la date de sa diffusion. En cas de réserves majeures sur le projet de publication, tout membre du conseil a la possibilité de saisir le président du conseil d'orientation qui peut décider de suspendre le projet de publication, dans l'attente d'un échange plus poussée sur les points de désaccords. En cas de persistance du désaccord, le membre du COR qui le souhaiterait a la possibilité de publier une note en fin d'étude.

Depuis que le délai de relecture a été étendu à trois semaines au lieu de deux (à la demande des membres du COR), les retours dont ont bénéficié les études n'en ont été que plus réduits. Sur les quatre dernières études longues publiées depuis l'extension de ce délai, aucun retour critique n'a été fait par les chercheurs et universitaires.

L'ONDRP tient également à rappeler qu'il estime qu'une relecture attentive améliore toujours ses publications (c'est notamment le cas des remarques récentes d'un membre de l'enseignement supérieur et de la recherche du COR sur une étude actuellement en cours de publication). Par ailleurs, l'ONDRP s'attache à répondre systématiquement aux commentaires des membres du COR lorsqu'un désaccord est manifeste.

Au-delà de ce formalisme imposé par le règlement intérieur, des espaces de discussion peuvent tout à fait voir le jour de manière plus informelle notamment, après la présentation au COR du programme de travail de l'année à venir.

Bien entendu, ces échanges ne doivent pas nuire au rythme de production de l'ONDRP et à ses missions de transfert de connaissances.

- **Un processus de relecture extérieur**

Les représentants de l'enseignement supérieur et de la recherche proposent à l'ONDRP de soumettre ses publications à un comité de lecture extérieur afin d'en favoriser l'approfondissement.

L'ONDRP tient à rappeler que ses publications font déjà l'objet de relectures approfondies de la part des producteurs de données avant même de solliciter les membres du COR. A titre d'exemple, le Grand Angle n°43 a d'abord fait l'objet d'une relecture attentive des

associations ayant contribué à la production des données avant que la publication ne soit soumise au COR. Ce processus fut également mis en œuvre pour le Grand Angle n°44 sur les vols à main armée qui a bénéficié d'une relecture attentive de la part de l'état-major de la préfecture de police.

Comme indiqué supra, les études de l'ONDRP sont également transmises aux membres du COR (plus de 40 membres dont 8 universitaires) qui ont tout le loisir de nous transmettre leurs observations.

Les études produites dans le cadre des collections de l'ONDRP ne sont pas publiées dans des revues à comité de lecture. Ce n'est pas la vocation de l'ONDRP.

Néanmoins, la sollicitation de spécialistes sur certaines thématiques traitées est une démarche qu'entreprend de plus en plus l'Observatoire. L'Observatoire veillera à développer celle-ci et à mieux la valoriser en le mentionnant formellement dans ses publications.

3) Au sujet des thématiques traitées par l'ONDRP

- **Concernant les « demandes institutionnelles »**

A plusieurs reprises dans le rapport transmis, il est fait référence au fait que l'Observatoire réponde à des « demandes institutionnelles » qui guideraient notamment les choix des thématiques traitées. L'ONDRP tient à souligner l'absence de telles demandes institutionnelles.

Le programme de travail relève souvent des opportunités d'accès aux données ouvertes par les collaborations avec les services opérationnels ou d'autres organismes, à l'instar de la MIPROF pour la TEH, des injures à caractère xénophobe, antisémite ou raciste, avec la DILCRAH, etc.

Par ailleurs, et comme cela est précisé, l'ONDRP se doit de répondre à la mission première qui lui a été fixée, à savoir produire des études sur l'évolution des phénomènes criminels à travers l'exploitation de plusieurs sources de données, au premier rang desquelles figure l'enquête « Cadre de vie et sécurité ».

- **Absence de consultation des thèmes traités**

Les représentants de l'enseignement supérieur et de la recherche regrettent l'absence « de consultation sur le choix des thèmes qui seront abordés dans les mois à venir ». L'Observatoire rappelle l'existence de l'article 10 du règlement intérieur du COR intitulé : « Elaboration du programme de travail de l'ONDRP ».

Celui-ci dispose que « Chaque année une réunion est consacrée à l'examen du projet des orientations de travail en mettant notamment en exergue les sources de données à exploiter, les projets d'études envisagées et les thématiques étudiées. Ces orientations sont discutées. Les membres du Conseil d'orientation peuvent à cette occasion suggérer des pistes de travail et d'études qui devront être expertisées par l'équipe de l'ONDRP avant leur prise en compte dans le programme de travail. ».

L'ONDRP prend tout de même en compte les suggestions faites dans le rapport consistant à se rapprocher des équipes de recherche extérieures lorsqu'il est engagé sur des thématiques identiques ou proches.

- **Des thématiques insuffisamment approfondies**

Concernant le manque d'approfondissement de la thématique relative aux réponses pénales, l'ONDRP est conscient de cette carence mais il est à nouveau tributaire des producteurs de données ainsi que de ses capacités humaines sur un champ très vaste et devant également répondre aux missions qui lui ont été fixées par décret. Pour autant, l'ONDRP veillera à renforcer ce volet et l'année 2018 devrait compter plus d'études sur les réponses pénales.

Il est également regretté l'absence d'études sur certaines thématiques telles que la délinquance en col blanc, la délinquance environnementale ou la délinquance routière. L'Observatoire partage cette remarque. Toutefois il est aussi tributaire de la disponibilité des données, de leur possible exploitation et des collaborations pouvant être engagées.

L'ONDRP tient à préciser à ce sujet qu'un projet d'étude a été initié en 2018 pour identifier les données disponibles sur la thématique de la délinquance en col blanc. Par ailleurs des fiches du rapport annuel publiées chaque année portent déjà sur certaines de ces thématiques (notamment sur la fiche du rapport annuel sur les atteintes à l'environnement et à la santé publique). Toutefois, la thématique de la criminalité environnementale doit effectivement être approfondie.

Concernant la délinquance routière, l'ONDRP avait, dès son origine, écarté cette thématique d'étude. D'une part parce qu'il existe un observatoire national interministériel de la sécurité routière, et d'autre part faute de ressources suffisantes et de thématiques déjà nombreuses à traiter, sans omettre le fait que ce type de délinquance n'était pas intégré à la statistique policière institutionnelle.

- **La délinquance au niveau local**

Les représentants de l'enseignement supérieur et de la recherche font état d'un manque d'intérêt de l'Observatoire pour la délinquance au niveau local. A nouveau, et l'Observatoire le regrette, l'ONDRP est tributaire de la qualité des données transmises et de ses ressources.

A la suite des ruptures statistiques mises en évidence par l'ONDRP, après la mise en place des nouveaux logiciels de rédaction de la police et de la gendarmerie, celui-ci a fait le choix d'arrêter ses publications à un niveau local en raison de l'indisponibilité de données géolocalisées permettant d'analyser réellement la dispersion des phénomènes sur les territoires.

Par ailleurs, l'Observatoire est conscient de ces difficultés et travaille régulièrement avec les services opérationnels pour améliorer la géolocalisation des infractions. Des propositions ont d'ailleurs été faites au Service des technologies et des systèmes d'information de la Sécurité intérieure (STSI²), à la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP), à la préfecture de police (DSPAP) et plus généralement au ministère de l'Intérieur pour résoudre ces difficultés. Des travaux sont en cours avec la mission de gouvernance ministérielle des SIC (MGMSIC) au ministère de l'Intérieur concernant le traitement des données brutes et notamment les champs géographiques.

L'ONDRP tient tout de même à souligner que de nombreuses publications concernent spécifiquement certains territoires, notamment le Grand Paris, comme cela a été mentionné dans le rapport.

Il faut également mentionner le fait que, depuis la création du SSMSI, partenaire important de l'ONDRP, un partage des missions sur la valorisation des fichiers administratifs a été mis en

place, dans le cadre d'échanges réguliers sur les programmes de travail, et en vue notamment d'éviter les redondances dans les travaux des deux structures.

- **L'ensemble de ces publications traduit et trahit une conception classique pour ne pas dire conservatrice du champ de l'étude de la criminalité**

Le principal déterminant du champ des études de l'ONDRP est le périmètre de l'enquête « Cadre de vie et sécurité ». Il est donc défini par la nature de sa principale source, une enquête en population générale et en face à face.

L'introduction des fraudes sur compte bancaire dans le questionnaire de l'enquête annuelle « Cadre de vie et sécurité » en 2010, des violences psychologiques dans le couple en 2013 et plus récemment de la corruption ou d'un volet complémentaire sur les discriminations montrent qu'il n'existe pas de conservatisme à l'ONDRP.

Par ailleurs, l'Observatoire s'est aussi intéressé à des phénomènes peu traités tels que la traite des êtres humains, les injures à caractère homophobes, etc. Il est, sur ce point encore, largement contraint par ses ressources.

Contrairement à ce qui a été écrit, l'Observatoire exploite souvent des variables socio-économiques dans ses études sur les profils des victimes ou des personnes déclarant se sentir en insécurité. De nombreuses études réalisées à partir des données de l'enquête CVS les exploitent.

4) Conclusion

En conclusion, l'ONDRP souhaiterait rappeler aux membres du COR les missions principales qui lui incombent et qui sont définies par le décret n° 2015-1213 du 1^{er} octobre 2015. Ces missions se résument en trois points :

- la collecte et la centralisation des données statistiques relatives à la délinquance et à la criminalité
- l'analyse et la mise en cohérence de ces données
- la diffusion de ses travaux

La réalisation de ces missions a pour objectif de pouvoir éclairer au mieux le débat public sur les questions de délinquance, de criminalité et d'insécurité. Il semble également important de préciser que, pour mener à bien l'ensemble de ses missions, l'Observatoire regroupe seulement 8 chargés d'études.

Par ailleurs, l'ONDRP n'est pas un laboratoire de recherche et ne peut fonctionner comme tel. Pour autant, si l'Observatoire est conscient des améliorations à apporter au processus de production, il souhaite également indiquer que certaines d'entre-elles ont déjà été mises en œuvre avant même la remise de ce rapport.

A ce titre, les représentants de l'enseignement supérieur et de la recherche recommandent de mieux hiérarchiser les supports de publication. Or, les collections et leurs chartes éditoriales ont été repensées début 2018 dans un souci d'intelligibilité et de rationalisation des publications. Aux multiples formats (Repères, Focus...), succèdent désormais trois collections : deux de format court (Flash Crim' et la Note) et une de format long (Grand Angle).

Cette nouvelle charte éditoriale requiert dorénavant une partie « Eléments de cadrage » au début de chaque Grand Angle ce qui devrait permettre de répondre à certaines interrogations.

L'Observatoire tient également à souligner qu'en plus de ses missions de service public, celui-ci cherche à s'intégrer de plus en plus aux réseaux de recherche en publiant des articles dans des revues scientifiques et des ouvrages académiques. Ainsi, en 2018, un article sur le dépôt de plainte des victimes de viol sera publié dans la revue *Déviance et Société* en septembre, et plusieurs chapitres seront intégrés à des ouvrages collectifs (deux chapitres dans *The Margin book* sur le sentiment d'insécurité et un dans *Burglary and Security* sur le rôle des équipements de sécurité lors de cambriolages).

Cette intégration se fait également à travers la diffusion de ses travaux dans des colloques tant français qu'internationaux. A titre d'exemple, pour les années 2017 et 2018 l'ONDRP fut présents dans une dizaine de conférences (CIFAS en 2017, *British Society of criminology* en 2017, *The Stockholm Criminology Symposium* en 2017 et 2018, l'AICLF en 2018, the *International Symposium on Victimology* en 2018, *Eurocrim* en 2018, Association Française de Psychologie en 2018, etc.). Cette intégration s'est notamment traduite par la sollicitation de Marcus Felson et de Vania Ceccato pour créer un panel commun lors de la conférence *The Stockholm Criminology Symposium* ayant eu lieu en juin 2018.