

Statistique publique et insécurité

Philippe Robert

Directeur de recherches émérite au CNRS (CESDIP)

Conseil national de l'information statistique (CNIS)

Commission *Services publics et services aux publics*

Mardi 24 novembre 2015, 9h30

Ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique

Ministère des Finances et des Comptes publics

Bâtiment Vauban – V0064 Sud1

139, rue de Bercy, 75012 – Paris

Qu'il soit désormais question d'insécurité et non pas de délinquance, de politiques de sécurité et non pas de politique criminelle n'est pas sans conséquence sur la demande de connaissance et sur la hiérarchie des indicateurs.

L'insécurité – avec ses deux volets d'insécurité subie (les victimations) et d'insécurité perçue (le sentiment d'insécurité) – déplace l'accent des institutions vers les citoyens.

Parmi les produits de la statistique publique, les enquêtes en population générale montent en puissance au détriment des comptages de l'activité administrative.

De plus en plus, l'enquête sur les victimations et l'insécurité devient le produit-phare de la statistique publique en matière de sécurité. C'est qu'elle présente l'avantage de saisir à la fois les deux aspects de l'insécurité - subie et perçue - et de permettre de comprendre leur complexe articulation.

Si l'on y réfléchit, l'évolution est remarquable : en France, la première expérience de ces enquêtes date d'à peine trente ans et leur production régulière de vingt seulement.

Si le personnel politique, les agents des professions pénales et les journalistes semblent parfois avoir quelque mal à prendre conscience de cette évolution, c'est probablement parce qu'elle suppose certaines conditions qui ne se mettent en place que progressivement. Ce sera mon premier point. J'ajouterai ensuite qu'il ne faudrait pas se figurer cette enquête comme une panacée qui dispenserait la statistique publique de toute autre prestation en matière de sécurité : sa place devient progressivement centrale, mais pas unique.

I. Les conditions de la centralité de l'enquête sur les victimations et l'insécurité

Pour mériter son nouveau statut, l'enquête sur les victimations et l'insécurité doit, avant tout, fournir des résultats que l'on peut situer dans l'espace - grâce, j'y reviendrai, à la comparaison avec d'autres enquêtes ou d'autres sortes de données - et surtout dans le temps. C'est sur ce dernier point que je vais d'abord m'appesantir.

1. Gagner de la profondeur dans le temps

On comprend aisément qu'une prévalence ou qu'une incidence instantanées mettons de cambriolage ne signifie rien en soi. Marque-t-elle une aggravation, une amélioration, une stabilité ? Ce ne sont pas des comparaisons sur un mois ou sur un an qui permettront de répondre. L'observation n'a pas du tout la même portée si elle

s'inscrit dans une tendance de long terme à la hausse ou à la baisse, ou si elle marque une rupture de tendance ou encore si elle prend place dans une série d'oscillations sans signification. Pour le dire autrement, le poids de ces enquêtes s'accroît à mesure qu'elles s'accumulent de manière à montrer des tendances. La première condition est donc la stabilité du dispositif d'enquête dans la durée.

Gagner de la profondeur chronologique est d'autant plus indispensable que les enquêtes en population générale sont toujours perdantes dans la course à l'immédiateté : il faut au moins dix mois pour faire enquête et analyser les résultats, alors que les comptages de l'activité administrative peuvent être disponibles très rapidement (quoique parfois au prix de pratiques vicieuses qui en polluent les résultats).

De ce point de vue, l'actuelle enquête nationale sur les victimations et l'insécurité¹ avait commencé sous de fâcheux auspices : nous avons gardé, mes collègues du CREST et moi-même, un souvenir cuisant du peu d'intérêt attaché à l'époque à ménager les possibilités de raccordement de la nouvelle CVS avec son prédécesseur EPCV². Et ce n'est pas sans mal que nous avons pu sauver quelques séries remontant jusqu'aux EPCV et à l'enquête *princeps* du milieu des années 1980. C'est d'ailleurs une des raisons qui nous a conduits à créer, dans le cadre d'un programme de recherches de l'Université Paris-Saclay, un *Observatoire scientifique du crime et de la justice* (OSCJ – voy. www.oscj.cesdip.fr) où le souci de sérialisation sur le plus long terme possible constitue une priorité.

L'affaire n'est pas sans enjeu. L'alerte aux cambriolages que l'on a vu fleurir ces dernières années prend une autre coloration lorsqu'on constate qu'elle succède à une longue érosion et qu'elle n'a pas probablement pas retrouvé les niveaux du milieu des années 1980. Une telle mise en perspective aurait permis de moduler les commentaires enflammés que l'on a vu fleurir souvent à partir de données incapables de les justifier.

Chaque fois que l'on rompt la continuité d'une série, c'est comme si l'on jetait à la poubelle les enquêtes antérieures ce qui revient à un gaspillage dommageable des crédits publics.

Bien entendu, une enquête stable ne veut pas dire un dispositif immobile. Faire évoluer l'instrument peut s'avérer nécessaire.

Ainsi si l'enquête CVS contient une question centrale sur la préoccupation sécuritaire, il lui manque certaines questions d'opinion dont on a pu mesurer la

¹ L'enquête Cadre de vie et sécurité (CVS) de l'INSEE.

² Rétrospectivement, la rupture la plus lourde de conséquences n'a pas dérivé de la substitution de la CVS à l'EPCVM ; elle remonte deux ans plus haut, au moment où l'EPCVM avait été modifiée à la demande du département de l'Intérieur. Un changement considérable de l'ordre de grandeur des agressions s'est avéré un pur artefact d'une modification apparemment minuscule de l'instrument d'enquête.

pertinence dans des enquêtes subnationales ; de même, l'investigation sur l'insécurité personnelle concrète n'y tient pas suffisamment compte des avancées considérables réalisées ces deux dernières décennies, notamment par des recherches britanniques.

Mais d'abord l'utilité de l'innovation doit être pesée – et pesée à l'aune d'un état international des savoirs - avant son introduction. S'il existe une tentation de remettre sans cesse les compteurs à zéro pour la satisfaction de se dire à l'origine du monde, il faut bien voir que les hiérarchies administratives et politiques n'en dissuadent pas beaucoup. Pour ces utilisateurs, en effet, le court terme possède une grande commodité : il permet de faire dire aux chiffres à peu près tout et son contraire.

Il faut encore se défier des convictions corporatistes qui s'entichent d'une mode et veulent absolument l'inscrire immédiatement dans les dispositifs d'enquête.

On a tout intérêt à proscrire les changements clandestins (même minimes), décidés sur un coin de table sans discussion approfondie de leur pertinence.

Et si une modification paraît décidément nécessaire, elle ne devrait jamais être introduite sans une réflexion sérieuse sur ses possibles effets perturbateurs et sur les moyens propres à garantir malgré tout la continuité des séries. Il y a un art de l'évolution sans rupture de la continuité des séries ; il fait d'ailleurs partie de la culture du statisticien public.

Enfin il faut veiller à ne pas allonger inconsidérément la longueur du questionnaire d'une enquête générale sur les victimations et l'insécurité, au risque d'entraîner une lassitude des enquêtés et une chute de crédibilité de leurs réponses, comme on l'avait observé naguère pour l'EPCV 1999.

C'est la longueur de ses séries qui fait donc le poids d'une enquête sur les victimations et l'insécurité. Mais la comparaison ne doit pas seulement s'instaurer dans le temps, elle peut aussi jouer dans l'espace.

2. La comparaison avec d'autres données

De ce point de vue, il est intéressant de disposer d'enquêtes à différentes échelles. Je ne m'attarderai pas longtemps ici sur le dispositif d'enquêtes internationales dont l'utilité opérationnelle reste à prouver, mais je voudrais dire quelques mots des échelles subnationales.

Nous avons la bonne fortune de disposer depuis 2001 d'une enquête régionale reproduite tous les deux ans par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France (IAU-IdF) avec une technique d'échantillonnage et une méthode

d'administration différentes de celles mises en œuvre par l'INSEE pour la CVS, mais avec un échantillon de belle taille et un instrument d'enquête très stable. Organiser une confrontation entre CVS, l'enquête nationale de l'INSEE, et cette enquête régionale - comme nous tentons de le faire systématiquement dans le cadre de l'OSCJ, malgré les limites méthodologiques auxquelles on se heurte souvent - constitue un apport net de connaissances. Le poursuite de cette enquête régionale est éminemment souhaitable.

Descendre à un niveau plus local, celui de l'agglomération ou de la commune par exemple, se heurte à davantage de difficultés, et d'abord de financement pérenne : ce qui est facilement réalisable à l'échelle régionale semble devenir plus difficile au niveau de l'agglomération ou de la commune, même si la ville de Barcelone a pu en poursuivre l'expérience de longues années. Plus grave encore, ce sont souvent les agglomérations qui en auraient le plus besoin qui en ont le moins les moyens. Nous avons, nous-mêmes, tenté quelques expériences, à la fin des années 1980³, puis une décennie plus tard⁴ et encore vers 2005⁵... mais sans lendemain durable. L'*Observatoire régional de la délinquance et des contextes sociaux* (ORDCS) a lui-même réalisé quelques enquêtes locales, mais ce programme de l'Université d'Aix-Marseille et de la région PACA touche malheureusement à sa fin.

On a cherché des moyens propres à diminuer le coût de ces enquêtes pour les rendre plus accessibles.

Remplacer l'interrogation d'un échantillon de population par celle des seuls spécialistes ou experts locaux ne constitue certainement pas une solution : il ne s'agit plus alors, malgré les apparences, d'une enquête sur les victimations et l'insécurité.

L'ORDCS avait imaginé de profiter de son statut universitaire recourir à des étudiants comme enquêteurs.

Remplacer l'enquête en face-à-face par une campagne par téléphone comprime quelque peu les coûts mais fait apparaître le problème de plus en plus ennuyeux des portables exclusifs.

Enquêter en ligne peut constituer une solution d'avenir, à condition de pouvoir échantillonner à différentes échelles.

Jusqu'à présent, aucune de ces solutions n'a permis d'instaurer des enquêtes pérennes à une échelle locale.

Des enquêtes sur les victimations et l'insécurité peuvent aussi se développer dans des secteurs particuliers. C'est pourquoi – outre les exemples classiques concernant

³ A Epinay et à Toulouse à la demande de la Délégation interministérielle à la Ville.

⁴ A Amiens, à l'initiative d'un programme de recherche urbain du CNRS.

⁵ A Saint-Denis, Aubervilliers, Aulnay, Gonesse, Lyon à l'instigation du Forum français pour la sécurité urbaine (FFSU).

violence et genre ou milieu scolaire - nous sommes actuellement attentifs aux tentatives de l'Observatoire national de la délinquance dans les transports (ONDT) de mettre sur pied une enquête spécifique pour les transports en commun terrestres.

Mais des termes de comparaison peuvent être trouvés dans d'autres enquêtes publiques : avec François Beck, nous avons montré il y a quelques années que la confrontation des enquêtes de victimation avec des enquêtes en santé publique permettait d'affiner la connaissance de la violence chez (subie et commise par) les jeunes.

Enfin, l'enquête de victimation trouve un terme de comparaison dans les comptages d'activité des institutions pénales. Cette confrontation pose, on le sait, des problèmes méthodologiques délicats mais loin d'être insurmontables ; leur protocole est maintenant clairement balisé tant en France qu'à l'étranger.

Cette confrontation permet de mettre en parallèle ce que les citoyens déclarent avoir subi, ce que les institutions ont enregistré et ce qu'elles ont traité. Elle permet donc d'éclairer le fonctionnement des institutions mais aussi l'attitude des victimes à l'égard de ces institutions. L'étude des déterminants du *renvoi* (*reporting*) par la victime à la police - qui s'est considérablement développée grâce aux enquêtes de victimation - jette un éclairage particulièrement intéressant sur cette articulation entre citoyens et institutions. On peut d'ailleurs étudier le renvoi par les victimes vers d'autres institutions que la police, notamment un acteur essentiel, quoique privé, de la sécurité, l'assurance ; dans le cadre de *l'OSCJ*, nous pensons en entamer prochainement l'examen systématique.

II. Une place centrale pas unique

Une limitation constitutive des enquêtes de victimation l'empêche de prétendre au monopole. Par construction, elle ne saisit que la délinquance dite à victime directe, celle dont un individu peut se juger directement victime, elle est impuissante face à la délinquance dite sans victime directe, la fraude fiscale, le commerce ou la consommation de produits prohibés, l'immigration irrégulière... On ne peut pas dire pourtant que cette criminalité d'ordre public n'intéresse pas les citoyens, même si elle ne les atteint pas directement et individuellement ; on ne peut pas dire non plus qu'elle soit sans répercussion sur leur préoccupation sécuritaire. De surcroît, savoir si la police s'intéresse en priorité aux infractions d'ordre public ou à la sécurité des citoyens n'est pas sans répercussion sur les problèmes d'insécurité et sur les politiques de sécurité.

Les comptages de l'activité de police judiciaire présentent l'avantage de faire apparaître l'activité des services sur plusieurs facettes de la criminalité, pas seulement sur celle à victimation directe⁶.

Toutefois, ce comptage de l'activité administrative fait l'objet de sérieux soupçons. Une importante difficulté est suscitée par la tendance à mobiliser cette statistique produite par une administration pour évaluer les performances de ces mêmes services. Cet usage gestionnaire (*managerial*) favorise les distorsions, soit que les agents de base ajustent leurs enregistrements statistiques pour se protéger des contrôles de leur hiérarchie, soit que celle-ci travaille ensuite les agrégations pour les rendre plus conformes aux objectifs officiels.

Des professionnels et des scientifiques avaient, de longue date, relevé ces déformations ; les rapports⁷ de l'Inspection générale de l'administration, épaulée par celle de l'INSEE, ont permis d'estimer l'impact de ces pratiques vicieuses sur les résultats. C'est logiquement que l'*Interstats méthode n°2* pose que cette statistique *ne constitue pas une source présentant la qualité et la fiabilité d'une statistique publique*⁸, logiquement aussi qu'on a désormais tiré les conséquences de la multiplicité baroque des unités de compte utilisées dans l'Etat 4001. On peut espérer que la création d'un service statistique ministériel sur la sécurité intérieure (SSM-SI) - une mesure qui avait été lourdement réclamée lors des auditions menées par la mission Le Bouillonnet - défende contre le retour de manipulations analogues à celles mises en lumière dans les rapports de l'IGA. En prenant place à côté du SSM-Justice et de l'INSEE, ce nouveau SSM complète heureusement le dispositif de la statistique publique dans le champ de la sécurité.

En ce qui concerne la délinquance sans victime directe, il est toutefois plus nécessaire encore qu'ailleurs de disposer de termes de comparaison extérieurs au domaine pénal. Contrairement à la délinquance avec victime directe, on n'y dispose pas en effet de la corde de rappel que constitue le dépôt de plainte par la victime ; autrement dit, la statistique policière enregistre seulement les procédures qui ont abouti à l'élucidation d'une affaire.

Ainsi, sans les enquêtes ESCAPAD, Baromètre Santé, voire ESPAD, on n'aurait aucun indicateur crédible sur l'évolution de la consommation de produits stupéfiants. Sur ce point, c'est l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) qui constitue la principale source d'information.

⁶ Même si elle en néglige, on ne sait pourquoi, certaines comme la délinquance par imprudence (essentiellement routière) et si elle tient une place secondaire dans le traitement de la délinquance économique et financière.

⁷ Rouzeau, 2013, Gagneron, 2014.

⁸ Le *National Statistician* s'est exprimé à peu près dans les mêmes termes sur la statistique policière anglo-galloise.

De surcroît, pour des raisons peu justifiées, la statistique de police ignore le plus gros contentieux pénal, celui des infractions d'imprudance notamment en matière routière.

Et dans bien des matières ce sont souvent d'autres institutions, comme l'inspection du travail, le fisc ou la douane, qui sont en première ligne et non pas la police ou la gendarmerie.

Ainsi, les atteintes aux finances publiques ne sont connues que par les travaux de l'ACOSS, de l'INSEE (comptabilité nationale) et du Conseil des prélèvements obligatoires – même si cet organisme semble moins focalisé sur ce thème que son prédécesseur, le Conseil des impôts, et s'il semble porté à privilégier les méthodes qui estiment la fraude de manière la plus restrictive.

Actuellement le déficit de connaissances le plus abyssal en matière de sécurité concerne la délinquance économique et financière – y inclus la criminalité environnementale. Il fait cruellement contraste avec l'omniprésence de cette criminalité par les scandales qui nourrissent le débat public et parfois la chronique judiciaire. Mais sur ce point la statistique publique sera contrainte de rechercher des informations que ne contiennent ni la statistique de police ou celle de justice ni même les enquêtes sur les victimations et l'insécurité.

Le monde politique et les médias sont toujours à la recherche *du* bon indicateur ; la communauté scientifique raisonne différemment : pour nous, la multiplicité d'indicateurs constitue, au contraire, la situation la plus favorable.

En fin de compte, trois règles régiraient au mieux l'apport de la statistique publique à la connaissance de l'insécurité :

- La priorité à l'enquête en population générale sur les comptages de l'activité administrative,
- La recherche prioritaire d'une profondeur chronologique,
- La recherche systématique de termes de comparaison y compris en dehors de la sphère pénale.

C'est une matière où il faut se garder de regarder seulement sous le réverbère au prétexte qu'il y a de la lumière, autrement dit la connaissance de l'insécurité ne doit pas être recherchée seulement dans ses mesures traditionnelles.

