

Les « 5 à 7 » sont des rendez-vous organisés avec un chercheur impliqué par les thématiques que développe Profession Banlieue : une façon de rapprocher les professionnels et les chercheurs autour des questions sociales, urbaines et politiques. Carte blanche est laissée à l'intervenant de faire état d'une étude particulière ou d'apporter un éclairage spécifique sur un sujet abordé par ses travaux de recherche. □

Éric Chalumeau, ancien commissaire des services actifs de la Police nationale, est aujourd'hui directeur de Suretis, groupe de la Caisse des dépôts. □



«Police et recherches. La commande publique, espace de médiation», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 46, 2002.

Voir aussi

BRANCI Samy, BALME Jacques, RIGAUD Arlette, SOUSSAIN Gilles, *Vidéosurveillance des espaces publics. Le projet technique*, Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu), 2001.

BRETT Yann-Bernard, «Du bon usage de la vidéosurveillance», *Le Journal des communes*, n° 2077, 2002.

FOUCAULT Michel, *Surveiller et Punir. Naissance de la prison*, Gallimard, 1975.

JOUANNEAU Hervé, «La vidéosurveillance, une réponse pertinente à la délinquance», *La Gazette des communes*, n° 1646, 2002.

Sur la toile

FORUM EUROPÉEN POUR LA SÉCURITÉ URBAINE : www.urbansecurity.org

FORUM FRANÇAIS POUR LA SÉCURITÉ URBAINE : ww.ffsu.org

INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE : www.ihesi.interieur.gouv.fr

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR : www.interieur.gouv.fr

*Texte établi, après retranscription, par Bénédicte Madelin, Profession Banlieue
Maquette Claire Péraro – Édité en mars 2003*



PROFESSION BANLIEUE

15, RUE CATULIENNE – 93200 SAINT-DENIS

TÉL. : 01 48 09 26 36 – FAX : 01 48 20 73 88

PROFESSION.BANLIEUE@WANADOO.FR

WWW.PROFESSIONBANLIEUE.ORG

**PROFESSION
BANLIEUE**

les « 5 à 7 »

n° 7

MYTHES ET RÉALITÉS AUTOUR DE LA VIDÉO-SURVEILLANCE URBAINE

ÉRIC CHALUMEAU

15 OCTOBRE 2002

Après la présentation d'un certain nombre de données techniques et des motifs qui légalement permettent l'installation d'une vidéosurveillance (régulation de la circulation routière, répression des infractions routières, surveillance des lieux particulièrement exposés à la délinquance, protection des bâtiments publics), Éric Chalumeau explique dans son interven-

tion que la vidéosurveillance n'est pas un mythe, puisqu'elle est déjà très présente dans les espaces privés (banques, centres commerciaux), qu'elle concerne aujourd'hui trente à quarante villes en France (contre quatre cent cinquante en Grande-Bretagne) et qu'elle intéresse de nombreux bailleurs sociaux et transporteurs.

Éric Chalumeau nous invite ici à s'interroger sur l'utilité, le sens et l'impact de la vidéosurveillance: qui regarde les images? pour quel usage?...

SOMMAIRE

De quoi parle-t-on ?	4
Les données techniques	5
Les dégradations éventuelles de matériel	6
Les éléments financiers	6
Les étapes d'installation	8
Qualités et prérequis des opérateurs sur les écrans vidéos	9
Les résultats de la vidéosurveillance	10
Vidéosurveillance et protection des libertés	12
Une gestion complexe, entre acteurs de statut privé et acteurs de statut public	15
Les liens entre le poste central et les équipes d'intervention	15
La nécessité d'un relais humain	16
Une technologie aux incidences multiples	17
En termes de sociologie des organisations et du travail	17
En termes d'organisation et de gestion	18
En termes de relation entre l'individu et la collectivité	19
En termes d'organisation et de fonctionnement de la justice	20
ANNEXE. Schéma de fonctionnement	22
POUR ALLER PLUS LOIN	23

Il y a beaucoup de questions et assez peu de réflexion en termes de politique publique sur l'opportunité, l'usage et l'intégration que l'on peut faire de la vidéosurveillance: dispositif, système, outil... tous les termes sont à réfléchir. Mon intervention se situera par rapport à cette question, dans un questionnement personnel et professionnel, plus que dans la promotion de tel ou tel dispositif (que ce soit d'ailleurs pour ou contre la vidéo), dispositif autour duquel les représentations fonctionnent bon train.

Pour situer ma position, je dirais que j'ai eu à connaître cette technique à plusieurs titres.

D'une part, je suis commissaire de police divisionnaire en disponibilité. Sur le plan opérationnel, j'ai eu à travailler très tôt avec cet outil, dans un cadre où la vidéosurveillance est obligatoire depuis 1986: dans les établissements de jeux de hasard, les casinos, où les intérêts financiers des collectivités et de l'État sont à défendre, c'est un outil officiel de surveillance avec lequel travaille un service spécialisé au ministère de l'Intérieur depuis

une quinzaine d'années. C'est ici la question de la preuve par l'image.

Par ailleurs, en tant que chercheur à l'IHESI, la vidéosurveillance est un objet d'étude et de recherche. Mais il y a peu de publications sur cette question. En 1997, le numéro 21 des *Cahiers de la sécurité intérieure*, intitulé «Technologies de sécurité et société», aborde la vidéosurveillance. Le PIR-Villes¹, programme de recherche du CNRS, a par ailleurs lancé en 1998 un appel d'offres sur la place des technologies de sécurité et de surveillance dans la ville; mais il a été assez peu revendiqué et les résultats ont été peu publiés. Plus récemment, toujours dans *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, Éric Heilman a publié un article sur l'évaluation de la vidéosurveillance en Angleterre². Juriste, il avait fait sa thèse sur les fichiers de police. Il est un des rares juristes praticiens à avoir développé des travaux de recherche dans ce domaine.

La production académique est donc assez peu nourrie, contrairement aux pays anglo-saxons, alors que la pro-

1. Le PIR-Villes est un programme interdisciplinaire de recherche sur la ville. Il a pour mission de fédérer et de mobiliser les différents milieux scientifiques afin de renouveler les problématiques et les champs de recherche sur la ville.

2. Éric Heilman et Marie-Noëlle Marnet, «L'impact de la vidéosurveillance sur les désordres urbains. Le cas de la Grande-Bretagne», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 46, 4^e trimestre 2001, p. 197-211.

duction technique, la publicité ou le lobby industriel sont très forts. Le marché de la vidéosurveillance, qui concerne surtout les lieux privés, est un marché considérable : il était de l'ordre de 100 millions d'euros il y a une dizaine d'années, il est aujourd'hui de 600 à 700 millions d'euros. C'est donc un marché en plein développement, notamment en raison d'un certain nombre de nouveaux risques liés aux menaces terroristes et à la sûreté aéroportuaire.

DE QUOI PARLE-T-ON ?

Avant de parler technique, je pense qu'il est intéressant de rappeler comment Michel Foucault qualifiait les technologies de surveillance : « *Un regard sans visage qui transforme tout le corps social en un champ de perception.*³ »

C'est intéressant de considérer que la vidéo est un regard derrière lequel il n'y a pas vraiment d'humanité ou de visage et que, de ce fait, tout le corps social devient intrinsèquement un champ de perceptions, avec ce filtre qui est ce regard sans visage.

En France, l'histoire de la vidéosurveillance est récente. C'est en 1983

que les premières caméras de vidéosurveillance urbaine apparaissent à Levallois-Perret. Il y en avait eu cependant avant, mais on n'en avait pas parlé parce que c'était la préfecture de police qui en était l'opérateur. Ce système est utilisé essentiellement pour le contrôle de la circulation et le contrôle des foules, dans la grande tradition de l'ordre public à Paris.

Aujourd'hui, je ne peux pas vous dire s'il y a vingt, trente ou quarante villes équipées de la vidéosurveillance urbaine. D'abord, parce qu'il n'y a pas de statistiques officielles : la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur, qui centralise les informations et établit les bilans des commissions de contrôle et des commissions départementales, a une approche administrative. Ensuite, parce que la plupart des villes ont des systèmes anciens dédiés à la circulation routière.

Aussi, je dirais qu'entre trente et quarante villes ont des systèmes modernes de vidéosurveillance et qu'un nombre relativement important de bailleurs sociaux et de transporteurs en possèdent aussi. Aujourd'hui, la majorité des réseaux de transports (le métro essentiellement, un peu moins les tramways et les bus) est équipée

– ou va l'être – de caméras embarquées. Il est intéressant d'observer que, dès qu'il s'agit des transports, cela ne suscite pas les mêmes débats que la caméra dans la rue, comme s'il s'agissait d'espaces confinés qu'il est légitime de maîtriser. De même, un certain nombre d'expériences existent chez les bailleurs sociaux. Mulhouse Habitat, qui a fait l'objet d'articles dans la presse, a par exemple installé une cinquantaine de caméras sur un parc pour l'instant limité à 2 500 ou 2 600 logements sociaux. Dans certains départements, comme les Hauts-de-Seine, la Direction départementale de l'équipement (DDE) incite à l'installation de caméras en considérant qu'une partie de l'investissement peut entrer dans l'exonération de la taxe foncière sur la propriété bâtie (TFPB) liée au dispositif de gestion urbaine de proximité.

En Europe, les pays ont développé la vidéosurveillance de façon différenciée. L'Angleterre, pays de la démocratie et des droits de l'homme, est le pays le plus équipé en vidéosurveillance urbaine. C'est l'un des paradoxes ! Il y a aujourd'hui plus de 450 villes équipées et qui y ont été incitées par le *Home Office*. Le ministère de l'Intérieur en fait un axe de poli-

tique publique : en 2002, son budget d'intervention pour la création et l'extension de 250 réseaux était de 79 millions de livres ; soit environ 120 millions d'euros de subventions pour inciter les villes à créer ou à étendre ces dispositifs de surveillance en recherchant d'autres financements, notamment de la part des commerçants.

Aux États-Unis, l'équipement est très contrasté d'une ville à l'autre. Il y aurait soixante à soixante-dix villes équipées. Mais, paradoxalement, New York, ville de la « tolérance zéro », modèle absolu de sécurité urbaine, modèle revendiqué par un certain nombre d'élus en France, ne l'utilise pas. Dans son application « tolérance zéro », la police new-yorkaise utilise un autre outil appelé Comstat⁴, un système d'information géographique qui suit en temps réel les délits mais n'utilise pas massivement la vidéosurveillance.

LES DONNÉES TECHNIQUES

Il existe plusieurs systèmes de vidéosurveillance (voir schéma en annexe). Vous avez tantôt des caméras fixes comme celles que l'on voit un peu

3. Michel Foucault, *Surveiller et Punir. Naissance de la prison*, Gallimard, 1975.

4. Le dispositif Comstat a été mis au point par Jack Maple, un policier new-yorkais. La police de New York l'utilise depuis 1993.

partout, pour surveiller notamment l'accès des bâtiments publics, tantôt des caméras mobiles que l'on appelle des « dômes », mais que l'on ne voit généralement pas tourner parce qu'elles sont protégées. Elles sont fixées à des mâts ou à des éléments d'éclairage public. Elles peuvent également être installées dans de faux luminaires publics, etc. Elles n'ont pas une vision à 360°, mais elles tournent sur 360° et, en général, elles surveillent les axes routiers et les places.

Ces caméras mobiles et fixes sont reliées à un système d'alimentation qui est le plus souvent du câble coaxial qui passe ensuite sur une interface fibres optiques, pour faire la transition avec le réseau de fibres optiques. Les images arrivent ensuite à une matrice de communication vidéo installée dans un poste central avec un multiplexeur et des stations de visionnage. C'est un schéma simplifié que j'expose, sachant qu'aujourd'hui on est dans des systèmes d'enregistrement numérique des images, des systèmes digitaux.

Les dégradations éventuelles de matériel

L'installation d'une caméra dans un hall d'immeuble, par exemple, nécessitera une information claire et lisible pour toute personne qui entre dans cet espace. Ayant connaissance de ce nouvel outil qui peut déranger certains, on

peut imaginer que la caméra fasse l'objet de dégradations immédiates.

Cependant, on peut informer que l'espace est vidéosurveillé sans dire exactement où se situe la caméra. Il existe des endroits où la caméra est bien dissimulée. Certaines caméras ont des objectifs de la grosseur d'une tête d'épingle. Par ailleurs, les expériences montrent qu'en dehors de quelques attaques à visage découvert les premiers jours, mais qui relèvent de comportements lourdement pathogènes, les dispositifs sont robustes. Les boîtiers sont de plus en plus solides. Le jet de peinture est aussi utilisé, mais les objectifs y résistent très bien. Globalement, en discutant avec des bailleurs, on est plutôt surpris de la façon dont le matériel résiste. Il faut dire que les délinquants les plus durs, c'est-à-dire ceux qui ont vraiment un intérêt stratégique quelque part, n'insistent pas : ils vont ailleurs. Le vandalisme reste minime dans l'ensemble.

LES ÉLÉMENTS FINANCIERS

Concernant les éléments financiers, voici des budgets types (budget d'investissement et budget de fonctionnement) qui montrent que l'installation d'un dispositif de vidéosurveillance est plus chère que certains ne l'imaginent.

Devis type de mise en place d'un système de vidéosurveillance (simulation)

• POUR UNE PETITE STRUCTURE (5 CAMÉRAS)	
4 caméras dôme (mise en place + mât + raccordement)	21 600 €
1 caméra fixe (mise en place + mât + raccordement)	1 400 €
Génie civil, alimentations	29 800 €
Poste central de sécurité (architecture, local, écran...)	100 000 €
Équipement et Police nationale	25 000 €
Total général	177 800 €
• POUR UNE STRUCTURE IMPORTANTE (50 CAMÉRAS)	
40 caméras dômes (mise en place + mât + raccordement)	216 000 €
10 caméras fixes (mise en place + mât + raccordement)	14 000 €
Génie civil, alimentations	298 000 €
Poste central de sécurité (architecture, local, écran...)	300 000 €
Équipement et Police nationale	45 000 €
Total général	873 000 €

Budget type de fonctionnement du poste central de sécurité (simulation)

• POUR UNE PETITE STRUCTURE (5 CAMÉRAS)			
Frais de personnels comprenant :		1 ^{re} année	2 ^e année
1 responsable			
1 adjoint			
6 opérateurs			
Total fonctionnement 24/24 heures, 365 jours	162 500 €	162 500 €	
Fournitures	5 400 €	6 800 €	
Maintenance	6 800 €	15 000 €	
Location réseau transmission	10 000 €	10 000 €	
Total	184 700 €	204 300 €	
• POUR UNE STRUCTURE IMPORTANTE (50 CAMÉRAS)			
Frais de personnels comprenant :		1 ^{re} année	2 ^e année
1 responsable			
1 adjoint			
12 opérateurs			
Total fonctionnement 24/24 heures, 365 jours	323 192 €	323 192 €	
Fournitures	5 400 €	6 800 €	
Maintenance	13 720 €	38 112 €	
Location réseau transmission	27 440 €	27 440 €	
Total	369 752 €	395 544 €	

Ces budgets types montrent que le prix des caméras dômes et les coûts de génie civil sont extrêmement importants. La ligne «Équipement et Police nationale» comprend tous les frais de renvoi vers la police et tout ce qui concerne les liaisons possibles entre différents postes. En général, le poste central est localisé dans les locaux de la police municipale ou dans un PC *ad hoc* ; or, la Police nationale va souhaiter avoir un renvoi d'images pour consulter d'éventuels événements. Pour éviter d'avoir à aller d'un poste à l'autre, on prévoit un renvoi d'images.

Ces simulations de budget d'investissement montrent que, même pour une petite installation, il faut compter au minimum 177 000 euros. Ce qui est important pour une ville de 20 000 à 30 000 habitants. Les installations avec cinquante caméras et plus concernent des villes importantes (Montpellier ou Lyon par exemple).

Pour le fonctionnement, il faut partir du principe que, si une ville installe une vidéosurveillance, c'est pour s'en servir, et que le système sera opératoire au moins 18 heures sur 24. Vous avez alors des contraintes en personnel qui deviennent extrêmement lourdes même pour une petite structure avec cinq caméras : cela nécessite un responsable, un adjoint et six opérateurs. Avec une grosse instal-

lation, on n'opère pas à moins de quatorze personnes. En fonction des expériences diverses, on constate que ces personnels sont tantôt des contractuels, tantôt des policiers municipaux ou des personnels techniques des villes.

LES ÉTAPES D'INSTALLATION

L'installation d'une vidéosurveillance, pour être conduite correctement d'un point de vue politique et technique, nécessite une démarche en six étapes.

La première démarche est une démarche d'opportunité : en a-t-on besoin ? qui la demande et pour quoi faire ? C'est une démarche d'expression des besoins. Il est difficile de faire l'impasse là-dessus et je trouve intéressante la solution mise en place par certaines villes qui mandatent une commission extra municipale où peuvent s'exprimer la majorité, l'opposition, les associations, les citoyens... Ce premier temps de la démarche d'opportunité, cette expression des besoins, ce débat contradictoire sur un sujet de société très sensible, est important. Cela nécessite, à un moment donné, une objectivation des problèmes, notamment de la délinquance, et leur cartographie. Se pose alors la question des indicateurs pertinents pour évaluer les problèmes.

Si l'expression des besoins est positive, le deuxième temps consiste à définir l'architecture générale d'un système et les contraintes. À quoi sert cette vidéosurveillance ? Est-elle généralisée sur toute la ville ? S'agit-il de tranquillité publique ou de protection des équipements publics ? Là aussi, il y a des choix politiques à faire en termes de définition de l'architecture.

La troisième étape, c'est la demande d'autorisation. Le système de vidéosurveillance est légal, mais la vidéosurveillance sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public nécessite une autorisation administrative qui est délivrée par le préfet après avis d'une commission départementale présidée par un magistrat. Il faut alors constituer un dossier relativement compliqué, avec des plans et des schémas de réseaux notamment.

Une fois l'arrêté d'autorisation obtenu, le maître d'ouvrage procède à un appel d'offres auprès des entreprises compétentes pour installer le dispositif. Cette quatrième étape ne doit pas être engagée avant l'autorisation administrative au risque de voir le marché public annulé.

La cinquième étape, c'est l'installation. Les services de la ville, en général, ou un bureau d'études extérieur,

contrôlent la conformité de l'installation et la réception du dispositif.

Enfin, dernière étape, la préparation de la mise en œuvre du dispositif et le recrutement qui souvent, d'ailleurs, a lieu pendant la mise en place. Les questions liées au recrutement sont complexes : c'est un métier difficile, soumis à des règles en matière de droit du travail.

QUALITÉS ET PRÉREQUIS DES OPÉRATEURS SUR LES ÉCRANS VIDÉOS

Première chose : il ne faut surtout pas penser, au prétexte que ce serait une fonction tranquille, que l'on va recruter les « bras cassés » pour les mettre derrière des écrans. Il faut recruter des personnes capables d'accorder une attention soutenue à des scènes souvent complexes et aptes à entrer dans des procédures et dans une discipline collective de *reporting*, de rendre compte, d'alerter. Il faut donc des personnes qui soient stables, scrupuleuses, qui connaissent bien la ville et l'environnement institutionnel, notamment pour savoir qui alerter quand il y a des services d'astreinte.

Au début, beaucoup de villes ont affecté des policiers municipaux. Elles sont moins dans cette logique au-

aujourd'hui, d'abord parce que cela coûte cher, ensuite parce que les syndicats de policiers municipaux y sont opposés, enfin parce que cette pratique ne respecte pas le principe d'étanchéité entre le poste central et les équipes d'intervention.

Aujourd'hui, les villes ont tendance à recruter davantage les opérateurs dans les autres filières techniques de la fonction publique territoriale. Enfin, il peut y avoir des emplois aidés, notamment pour l'embauche de certaines catégories de handicapés qui réussissent très bien sur ces emplois qui demandent vigilance et organisation.

Concernant les formations, certaines sont mises en place, y compris par l'Éducation nationale, avec le Greta de Béziers ou celui de Dijon. Il y a également un CAP d'agent de surveillance et de prévention.

LES RÉSULTATS DE LA VIDÉOSURVEILLANCE

Je ne parlerai ici que des dispositifs de vidéosurveillance classiques. Il existe en effet aujourd'hui des développements technologiques très sophistiqués en termes de lecture, telles ces caméras capables de lire les plaques minéralogiques des voitures, reliées à un logiciel qui compare le numéro à un

fichier des véhicules volés, recherchés ou suspects, et qui donne l'alerte. Il existe également de la vidéosurveillance biométrique, avec notamment la reconnaissance faciale. Ces caméras sont capables en quelques secondes, sur un espace aussi grand que le Stade de France par exemple, qui peut accueillir 80 000 personnes, de comparer les visages à un fichier de Hooligans. Ce sont des exemples de développements pour le futur, un futur immédiat.

Je ne parlerai donc ici, en termes de performances et d'évaluation, que des vidéos classiques.

En France, il n'y a pas eu à ce jour d'évaluation, en dehors de l'auto-évaluation proclamée supportée par des articles de presse tendant à établir une baisse de la délinquance liée au dispositif. Les villes de Lyon et de Marseille ont lancé chacune en 2002 une consultation pour une évaluation externe de la vidéosurveillance, et ce sera une première en France. Par contre, il y a quelques évaluations en Grande-Bretagne qui montrent un certain nombre d'acquis, mais aussi des incertitudes. Je vous renvoie à l'article d'Éric Heilman précité.

Parmi les acquis, il est certain que la caméra rassure ceux qui adhèrent au système, et ils sont très nombreux, en Grande-Bretagne comme en France.

Si vous faites une enquête d'opinion (sans parler d'un référendum), en France comme en Grande-Bretagne les pourcentages de la population favorable à l'installation de la vidéosurveillance sont très importants. À partir du moment où les gens ont cette posture idéologique, ils expriment également un sentiment de satisfaction sur les effets du système.

C'est très vrai en Grande-Bretagne notamment, où la vidéo s'est développée à partir d'un fait divers fortement médiatisé : l'identification de jeunes qui avaient enlevé un petit garçon à la sortie d'un centre commercial. Plus récemment, en 1998, la vidéo a permis d'arrêter à Londres un *serial killer*. Le fait divers valorise cette technologie et, à travers ce prisme, sa représentation en sera sans doute excessivement favorable.

Le deuxième élément à souligner est que la vidéo est un bon outil sur des espaces confinés et relativement monofonctionnels comme les parkings. En effet, si vous mettez de la vidéosurveillance dans un parking avec un système réactif, vous faites baisser assez massivement les vols de véhicules, et un peu moins les vols dans les véhicules. C'est un véritable acquis.

En revanche, dès que l'on est sur des espaces plus complexes, les résultats d'évaluation sont très contrastés, avec

une interrogation qui reste entière sur la question du transfert de la délinquance, ce que j'appelle aussi « l'effet plumeau ». Quand vous faites le ménage avec un plumeau, vous avez tendance à déplacer la poussière. C'est la même chose avec la vidéosurveillance.

Cette question de l'évaluation des transferts est très complexe méthodologiquement. Elle est également cruciale en termes de politique publique... Cela veut dire que des villes qui ont les moyens de s'équiper se sanctuarisent, ou protègent prioritairement leur centre-ville, en général le plus « victimé », repoussant la délinquance plus loin ou même hors de leur périmètre.

Pour les bailleurs, « l'effet plumeau » est très net. Dans un quartier, quand un seul bailleur refuse le dispositif de vidéosurveillance, il récupère les quelques groupes à problèmes des bailleurs voisins qui eux l'ont installé. Du coup, il installe lui aussi un système de vidéosurveillance. On est donc vraiment sur un objet de politique publique.

Par ailleurs, cette question du transfert n'est pas seulement physique et géographique : elle renvoie directement aux modalités des passages à l'acte délictueux et aux individus. Les Anglo-Saxons disent que la vidéosur-

veillance dissuade assez durablement les délinquants occasionnels qui ont leurs habitudes et leur « terrain de chasse » : si ce terrain devient sanctuarisé, ils ne commettront plus d'actes de délinquance. En revanche, le système n'a pas d'impact sur une délinquance un tant soit peu organisée qui trouvera des parades...

Il apparaît donc clairement que le débat sur l'évaluation de la vidéosurveillance est loin d'être clos.

VIDÉOSURVEILLANCE ET PROTECTION DES LIBERTÉS

Le système de protection des droits en France reste très formel. Je rappelle que, jusqu'en 1995, il y avait un principe d'interdiction de la vidéosurveillance sur la voie publique sauf pour le contrôle du trafic routier. Un arrêt du tribunal administratif de Marseille le rappelait à la ville d'Avignon : « L'installation généralisée et le fonctionnement permanent de caméras sur la voie publique constituent une atteinte excessive aux libertés individuelles dans la tradition de la jurisprudence du Conseil d'État. »

Ce n'est qu'avec la loi du 21 janvier 1995, la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité (loi OPS), article 10, que la vidéosur-

veillance sur la voie publique et les établissements ouverts au public devient légale sous le régime de l'autorisation préalable.

Mais qu'entend-on par établissement ouvert au public ? Récemment, une jurisprudence a considéré par exemple qu'un collège n'était pas un établissement ouvert au public et donc qu'un chef d'établissement pouvait installer un système de vidéosurveillance sans passer par le dispositif lourd de la demande d'autorisation préalable...

L'article 10 de la loi OPS prévoit un statut de protection particulier qui comprend des éléments de légalité, mais aussi de protection juridique :

- 1) l'avis consultatif de la commission départementale,
- 2) un dossier de demande qui établit les motifs de l'installation,
- 3) la gestion du système par un responsable public,
- 4) la restriction des champs de visualisation,
- 5) l'information du public,
- 6) le droit d'accès aux images,
- 7) la destruction des images dans un délai de moins de trente jours et la non-constitution d'un fichier.

Le premier élément montre bien que l'on est dans un système d'autorisation et non de liberté : un avis consultatif est rendu par une commission départementale présidée par

un magistrat garant des libertés individuelles. Un certain nombre d'opérateurs, les commerçants notamment, doivent passer par cette commission dès lors qu'ils veulent une vidéo orientée sur l'entrée publique de leur boutique. Mais une minorité de systèmes sont déclarés à cette commission : c'est le constat établi dans le dernier rapport de la Direction des libertés publiques.

Le dossier doit par ailleurs motiver la demande. Or, il n'y a que quatre motifs possibles pour justifier d'une vidéosurveillance sur la voie publique en dehors de la protection des établissements classés Défense nationale. Le premier concerne le contrôle de la circulation routière ; le deuxième, la répression des infractions à la circulation routière ; le troisième, la surveillance des lieux particulièrement exposés à la délinquance ; le quatrième, la protection des bâtiments publics. L'expression « particulièrement exposés » exige une justification, notamment par une cartographie des événements. En principe donc, le système est contrôlé : la commission départementale vérifie que le dispositif est proportionné à l'un de ces quatre motifs ou à ces quatre motifs concomitants.

La troisième garantie précise que le système doit être géré par un respon-

sable public, ce qui interroge par rapport à d'éventuelles délégations de service public. Certaines villes, notamment, aimeraient avoir de la vidéosurveillance, mais ne souhaitent pas avoir les problèmes liés à sa gestion. Or elles ne peuvent avoir une délégation de service public qu'à la condition qu'il y ait un responsable public qui gère le système et qui en rend compte.

Autre garantie, l'obligation de réduire les champs de visualisation : les caméras ne peuvent filmer ni l'intérieur des appartements, ni les entrées d'immeubles. Or, aujourd'hui, la seule garantie que l'on ait que cette clause soit respectée, c'est celle que nous donnent les installateurs sur des masquages appelés « masquages dynamiques », inclus dans le dispositif. Mais, en l'absence d'une autorité permanente de contrôle, très peu de contrôles techniques sont opérés. Si demain le contrôle de tous les dispositifs devenait très effectif, on s'apercevrait probablement que l'interdiction de filmer à l'intérieur n'est pas respectée par tous.

Cinquième garantie : l'information du public. Vous avez tous vu ces petites affichettes : « Vous entrez dans un espace placé sous vidéosurveillance. » Cette information du public doit répondre à certains critères, je ne les développerai pas ici.

Sixième garantie : le droit d'accès aux images. N'importe quel citoyen peut demander au responsable public de contrôler et d'avoir accès au système des images.

Enfin, il y a obligation de destruction des images dans un délai inférieur à trente jours. En général, ce délai est en fait ramené à dix jours par l'arrêté préfectoral qui délivre l'autorisation administrative. Avec le système numérique, il y a écrasement automatique des données. La technologie a ici du bon : la procédure est « routinisée » à l'intérieur du système lui-même.

Par ailleurs, la constitution d'un fichier d'images nominatif est interdite. Mais à partir de quand peut-il être associé à ou interprété comme un fichier nominatif ?

Il est difficile de répondre à cette question. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a rendu un avis dans lequel elle précisait que, pour qu'un fichier d'images soit interprété comme un fichier nominatif, il fallait qu'il y ait un certain nombre de données, qu'elles soient stockées durablement et pour un usage explicite. Elle était par compte moins critique si les images étaient stockées moins de dix jours, pensant que plus le délai de conservation du fichier est long, plus

on peut imaginer qu'il ne sera pas utilisé dans une forme inerte, mais qu'il en sera fait usage.

Mais il faut noter que la CNIL n'a aujourd'hui aucune compétence en ce qui concerne la vidéosurveillance. En effet, elle n'est pas compétente dès lors qu'il n'y a pas constitution d'un fichier nominatif ou équivalent.

Concernant la protection de la vie privée, il existe néanmoins des garanties juridiques fortes de protection contre les immixtions arbitraires : je fais allusion à une jurisprudence de la Cour de Cassation qui sanctionne une photo prise de la rue par un photographe (c'est donc un peu l'hypothèse d'une caméra) d'une personne dans un lieu privé (derrière une fenêtre en l'occurrence) et publiée. Cela constitue une atteinte à la vie privée.

Ainsi, quelle que soit l'appréciation que l'on a sur le système, une de ses grosses faiblesses est qu'il n'y a pas aujourd'hui d'autorité de contrôle ; alors que l'on pourrait très bien en imaginer une qui soit financée par les gestionnaires des systèmes eux-mêmes pour les garanties de la vidéosurveillance elle-même.

UNE GESTION COMPLEXE, ENTRE DES ACTEURS DE STATUT PRIVÉ ET DES ACTEURS DE STATUT PUBLIC

On a de plus en plus tendance à chercher la rentabilité dans les systèmes de surveillance, y compris dans les villes, avec des ouvertures en direction du secteur marchand. Mais, juridiquement, il n'est pas possible de surveiller du commerce, de l'habitation, de l'espace public dans le même poste central.

Concernant les espaces privés, où les systèmes de vidéosurveillance ne sont pas soumis à autorisation, la gestion peut être purement privée, alors que, pour tout établissement ouvert au public (centres commerciaux, galeries marchandes, parkings, qui sont un domaine privé ouvert au public), la loi veut que ce soit un exploitant public. S'il y a un poste central commun, il faut apporter la garantie qu'il y a un gestionnaire public.

Bien sûr, une collectivité peut confier à une SEM l'exploitation de son dispositif de vidéosurveillance, sous réserve qu'il y ait un responsable public municipal du système. Il peut y avoir un système à deux niveaux : les opérateurs seraient des SEM mais le responsable qui doit garantir le droit à l'image et la déontologie de la des-

truction, lui, resterait un responsable public.

Concernant les interventions des sociétés de sécurité privée, on ne peut que souhaiter que soit approfondie les règles de déontologie de ces acteurs, cette profession restant sous-réglémentée et sous-encadrée.

Quant au système de vidéosurveillance, système en circuit fermé où chacun peut surveiller ce qu'il se passe de son poste individuel, il a été présenté dans certains endroits comme une ressource, mais ce n'est plus tellement dans l'air du temps, même si cela reste un argument de vente dans les copropriétés privées.

Les liens entre le poste central et les équipes d'intervention

Un enjeu important de l'efficacité d'un dispositif à distance, c'est de pouvoir intervenir, quand on constate un incident ou un problème de quelque nature que ce soit, par le biais d'un système de repérage, d'observation, de détection. En ce qui concerne les équipes, les intervenants sur le terrain sont majoritairement municipaux, que ce soient des policiers municipaux ou des médiateurs, à l'exception de quelques villes comme Lyon qui ont développé des systèmes très intégrés avec la Police nationale. La police municipale est

passée de 300 à 450 agents. C'est l'une des seules villes où la Police nationale a intégré la vidéosurveillance dans son dispositif de patrouille et d'intervention. Mais en général, il s'agit d'une vidéosurveillance urbaine opérée par la ville, avec des renvois sélectifs d'images sur la salle d'information et de commandement de la Direction départementale de la sécurité publique où il y a des groupes opérationnels conjoints qui interviennent.

La règle d'or voudrait que les opérateurs du poste central constituent une équipe autonome et relativement étanche par rapport aux équipes d'intervention. La plupart des systèmes qui fonctionnent durablement sont des systèmes où il y a une certaine confidentialité, une certaine étanchéité du dispositif de vidéosurveillance : tout le monde n'a pas accès au poste central, la liste des personnes étant extrêmement limitée, parfois même avec des systèmes de contrôle d'accès.

LA NÉCESSITÉ D'UN RELAIS HUMAIN

L'équipe d'exploitation, autonome, donne, selon des procédures établies, des consignes d'intervention qui peuvent être simplement des consignes de lever de doute sur des incidents.

On ne voit pas toujours exactement à la caméra ce qu'il s'est passé : qu'est-ce que ce rassemblement ou ce problème ? la personne a-t-elle été agressée ? a-t-elle eu seulement un malaise ?

Ainsi, la vidéosurveillance n'est rien s'il n'y a pas, à la hauteur du dispositif de visualisation, un dispositif d'intervention et de « clarification » de la scène.

Le relais humain est également nécessaire en termes de médiation.

Mulhouse Habitat, par exemple, a rétabli la tranquillité sur un certain nombre de pieds d'immeubles, et cela durablement, parce que le système de vidéosurveillance est couplé à un service de médiation très bien intégré. Il faut un relais humain pour que les effets de la technologie soient durables.

Même sur les parkings des zones industrielles où il y a un système de vidéosurveillance, on ne peut faire l'économie d'une présence humaine qui relaie sur le terrain et qui sécurise à la fois les clients, les transporteurs...

La région Île-de-France équipe les lycées en vidéosurveillance et il y a une demande très forte des principaux de collège pour s'équiper, sachant qu'à terme l'Éducation nationale aura moins de surveillants, notamment

avec la suppression des aides-éducateurs. On ne peut nier la légitimité pour un chef d'établissement de vouloir rapidement rétablir une situation. C'est l'atout de la technologie : rapide à installer, visible et propice à la communication. Mais cette demande ne tient pas compte actuellement de la nécessité de ces relais humains.

Un autre élément semble important en termes de sécurité des personnels : il est souvent plus confortable d'aller sur les lieux d'un incident quand un opérateur derrière un écran peut préciser s'il s'agit de sept personnes ou de quinze. Il ne faut pas négliger cet aspect d'assistance et de support aux interventions.

Actuellement, l'opérateur vidéo donne une information qui pourra être constituée judiciairement par l'intervenant de terrain. Mais on peut très bien imaginer qu'il puisse y avoir des opérateurs vidéos qui soient officiers de police judiciaire et puissent ainsi commencer la procédure à partir d'une visualisation. Il ne faut pas oublier que le premier acte d'une procédure est toujours le constat et qu'une enquête peut très bien commencer par un constat sur écran.

UNE TECHNOLOGIE AUX INCIDENCES MULTIPLES

Je reprendrai ici une citation de Detlev Nogala, chercheur allemand spécialisé dans le sujet des technologies de sécurité : « *La technologie est aussi neutre que la machette dans la jungle.* » La vidéosurveillance est un outil, une technologie, et, comme tout outil, elle n'est pas neutre et laisse nécessairement une trace. Pourtant, son introduction dans les politiques urbaines se développe *de facto*. La plupart du temps, elle n'est réfléchie ni sur le plan technique, ni sur le plan organisationnel.

La relation entre la vidéosurveillance et son environnement est complexe. Elle pose trois types de questionnements.

En termes de sociologie des organisations et du travail

Le premier, c'est que la vidéosurveillance n'est qu'une application, une technologie, un outil. Elle sert à faire de la protection physique, à détecter et à surveiller, mais aussi à identifier (voir plus haut la biométrie). Elle permet aussi de centraliser et de gérer l'information. Enfin, c'est un outil de communication, un outil de liaison entre les services, et un outil d'intervention à distance (télésurveillance et télésécurité). Il y a donc derrière cet

outil de nombreuses fonctionnalités. D'où la nécessité de réfléchir en termes organisationnels à ces applications et à ce qu'elles mettent en œuvre comme moyens de contrôle ou comme moyens de management.

Dès que vous mettez en place une technologie, vous intervenez sur la sociologie de l'organisation, sur la sociologie du travail. Toute technologie est un amplificateur de connaissances, avec toutes les conséquences en termes de pouvoir. Vous allez modifier le champ des rapports entre les pouvoirs. La vidéosurveillance, comme toutes les technologies, favorise des pratiques et des organisations nouvelles du travail. C'est pourquoi il est important de penser au poste central et à son responsable... C'est un surcroît de connaissances, donc un surcroît de pouvoir. On l'a constaté dans la police technique et scientifique: ce nouveau pouvoir a modifié le travail du policier de terrain, a modifié les procédures d'enquête et a complètement bouleversé les hiérarchies.

La vidéosurveillance est une technologie qui induit des spécialisations et des déplacements de compétences. Tout à coup, dans une organisation

municipale, vous allez avoir un nouveau pôle de compétences. De qui va-t-il dépendre? plutôt des ingénieurs? plutôt du chef de projet? Comment va-t-il être rattaché sur le plan politique?

«*La réduction des zones d'incertitude*», selon l'expression de Michel Crozier⁵, cela signifie que vous avez sur le terrain, dans les espaces publics, sur la voie publique, beaucoup d'agents de terrain, que ce soient des policiers qui patrouillent ou des personnels de propreté, qui sont aussi vidéosurveillés. Il ne faut pas l'oublier! Ni oublier que le système n'est pas forcément populaire parmi toutes les catégories de professionnels, qui ont toutes leurs zones d'ombre derrière lesquelles elles aiment bien, de temps en temps, se retrancher; on l'a vu avec la police quand les nouveaux systèmes radios ont été mis en place, certaines patrouilles étaient souvent injoignables...

En termes d'organisation et de gestion

La vidéosurveillance entraîne par ailleurs une redéfinition du partage des tâches entre le secteur public et le secteur privé. Notamment sur des espaces

de statut flou comme les zones d'activités commerciales ou industrielles... Par exemple, on sait que la voirie appartient à la communauté urbaine, mais on ne sait pas trop à qui appartient le territoire juste à côté. Dès que vous mettez en place un système qui donne une vision unique d'un site qui était auparavant très morcelé en termes d'organisation et de gestion, vous êtes évidemment amenés à redéfinir le partage des tâches.

En termes de relations entre l'individu et la collectivité

Enfin, dernière grille de questionnements par rapport à cette réflexion générale, la vidéosurveillance modifie les rapports entre l'individu et la collectivité; elle oblige à s'interroger sur la signification même de la technologie et de sa maîtrise en termes sociétaux.

La France est un pays d'ingénieurs qui inventent et mettent en place des technologies pour répondre à des problèmes qui ne sont pas résolus autrement. Par exemple, pour résoudre la question des déjections canines, on a inventé les « motos crottes », tandis que les Allemands, eux, taxaient les chiens. On a un peu le même problème avec nos transports publics. Dans les bus new-yorkais par exemple, le contrôle ne se fait pas par la vidéo, mais quand le passager monte dans le bus et qu'il compose :

on prend à témoin la communauté qui voyage. Nous, on a plutôt tendance à mettre des caméras. Les transporteurs peuvent travailler sur d'autres formes de contrôle, de civilités. Je pense à la montée dans les bus à l'avant qui n'est encore pas acquise dans beaucoup de villes françaises, alors que l'on sait très bien que c'est une forme de police des usages quand même très complémentaire d'un mode de surveillance autre que technique. C'est un peu facile d'installer la vidéosurveillance alors que l'on n'est pas capable d'appliquer une règle d'usage de cette nature. Obliger les gens à monter par l'avant, à passer devant un conducteur de bus qui se sent aussi responsable, c'est un processus qui est plutôt vertueux.

Développe-t-on la vidéosurveillance parce que l'on ne sait plus organiser les solidarités de voisinage? La vidéosurveillance va-t-elle être une nouvelle forme de contrôle social policé, parce que l'on aura échoué dans un contrôle social de voisinage? Autrement dit, les gens vont-ils bien se conduire parce qu'ils savent qu'ils sont vus? Va-t-on dire: « Je ne fais pas ça parce que je suis surveillé », alors qu'auparavant on disait: « Je ne fais pas ça ou je ne casse pas cette voiture parce qu'elle appartient à mon voisin »? Ne va-t-on pas, en quelque sorte, vers une renonciation dans l'apprentissage des solidarités?

5. Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'Acteur et le Système. Les contraintes de l'action collective*, Le Seuil, 1977.

En outre, la vidéosurveillance induit une nouvelle façon d'appréhender les espaces publics. L'espace public, la ville, c'est la rencontre de l'autre, de l'inconnu ; alors que la caméra vidéo, d'une certaine façon, c'est le panoptique de Bentham⁵, cette prison modèle. Quelle incidence la vidéosurveillance aura-t-elle alors sur l'urbanité ? Quand vous êtes usager de lieux publics, que vous allez avec vos enfants dans un jardin d'enfants, si vous pensez que vous êtes vus, que vous êtes regardés, cela ne changera-t-il pas votre rapport à l'autre ? Ce qui fait la ville ne sera-t-il pas modifié ?

En termes d'organisation et de fonctionnement de la justice

Toutes ces questions induisent de nouvelles responsabilités pour les gestionnaires, et je crois qu'elles n'ont pas été mesurées. Les collectivités seront de plus en plus des auxiliaires de justice, parce que la vidéosurveillance fabrique de la preuve à longueur d'images. À ce sujet il faut signaler que le délai de dix ou trente jours pour la destruction des images est interrompu dès lors qu'un

fait est suspect, qu'il y a une enquête judiciaire en flagrant délit ou sur commission rogatoire d'un juge.

Je voudrais cependant répondre aux inquiétudes de certains sur l'utilisation de ces images, notamment concernant l'occupation des halls d'immeubles par des jeunes qu'un récent article de la loi sur la sécurité intérieure constitue comme délit sous certaines conditions. Il est vrai qu'à partir du moment où le gestionnaire pourra constater par caméra l'existence du délit, avec tous les éléments d'ambiance, de bruit, etc., on aura là une preuve judiciaire du délit. Mais il reste l'interprétation du juge : nous sommes toujours dans un système d'intime conviction du juge ; c'est lui qui donnera finalement à l'image l'interprétation qu'il veut bien lui donner. La pression politique, au sens large, sera-t-elle plus forte s'il y a des images ? Sans doute. Quand les images sont exploitables, c'est un élément qui contribue à forger l'intime conviction du juge.

Mais il ne faut pas seulement penser justice. Un fichier d'images est aussi

un élément qui oriente l'enquête de police, qui augmente la productivité de l'appareil policier. Et il n'est pas sûr que les policiers soient ravis de mener des enquêtes suite à des scènes tournées dans des halls d'immeubles. Ne verra-t-on pas apparaître, à côté des problèmes liés à l'opportunité des poursuites du parquet, ceux mettant en cause l'opportunité de l'enquête de police ?

Pour conclure, je voudrais insister sur trois points :

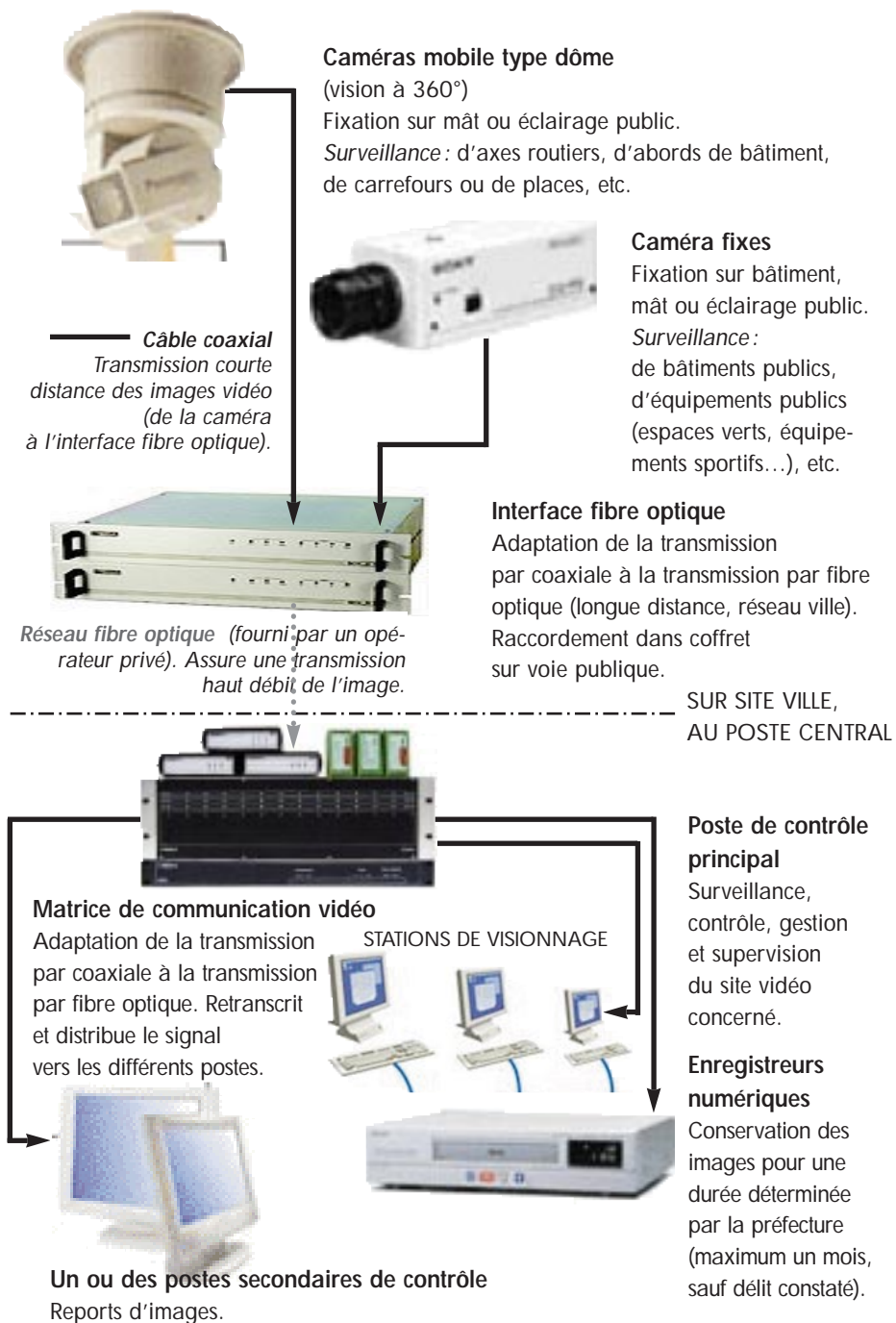
- *La question politique du contrôle social* : si l'on développe la vidéosurveillance, je souhaiterais que l'on ne renonce pas par-là même à l'acceptation du vivre ensemble. Quelle est la dimension politique et le sens que l'on peut donner à un projet de vidéosurveillance ? Cela nous renvoie à d'autres débats sur les processus de socialisation à l'œuvre, avec les différents niveaux de responsabilités éducatives. Il ne faut pas substituer un mode de

contrôle social à un autre. Si la vidéosurveillance peut aider à restaurer la paix dans certains espaces, c'est bien ; mais il serait dangereux qu'elle se substitue aux actions de socialisation, d'éducation ou de prévention.

- Deuxièmement, *la visualisation d'un espace et de son fonctionnement social par une caméra n'induit pas une unité de vue*. Ce n'est pas parce que l'on vidéosurveille des espaces publics que l'on crée un point de vue commun ou du consensus sur ces dits espaces, que ce soient des halls d'immeubles ou d'autres espaces.

- Enfin, comme je l'ai dit, *cette technologie est tout sauf neutre*. Le marché de la sécurité se développe actuellement sans qu'une réelle réflexion sur ses incidences ait existé. Comment le réguler ? Comment inverser la tendance ? La vidéosurveillance reste à ce jour un dispositif peu évalué. Les projets sont pilotés par les collectivités locales. Mais quelle est la position de l'État ? Ne devrait-il pas favoriser les évaluations ? □

5. Le panoptique de Bentham est décrit par Michel Foucault dans *Surveiller et Punir*. Il s'agit d'une structure de surveillance proposée par Jeremy Bentham en 1791 qui répond à cette question : comment faire en sorte que l'idée de surveillance soit incorporée par des prisonniers de manière plus efficace et moins coûteuse ? Jeremy Bentham propose le système suivant : la prison devra avoir une forme circulaire, chaque détenu occupera une cellule individuelle placée autour d'un cylindre dans lequel viendra se placer le surveillant qui restera invisible pour les prisonniers. Ne sachant jamais si le cylindre central est occupé, le détenu incorpore le système de surveillance dans son comportement.



POUR ALLER PLUS LOIN

Éléments bibliographiques disponibles à Profession Banlieue

ANACHE Marianne, *Étude de faisabilité de l'observatoire régional de la sécurité*, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, n° 123, 1999. Cette étude sur la création d'un observatoire de la sécurité souhaité par le conseil régional visait à déterminer les compétences de la structure mise en place, les partenariats à établir ou à renforcer, le positionnement vis-à-vis des institutions régionales et les modalités de fonctionnement.

BAILLEAU Francis, BARANGER Thierry, BODY-GENDROT Sophie, DRAY Dominique, HAUTIERE Sylvie, MAXIMY Martine (de), ROS Jo, SALAS Denis, *La Sécurité en questions*, Profession Banlieue, coll. Les Rencontres, 1999.

L'insécurité porte une lourde charge émotionnelle, politique et idéologique, rendant son analyse complexe. Le débat autour de ce thème a permis de confronter des points de vue de chercheurs et de praticiens, à partir d'études et d'initiatives locales comme à Paris ou à Marseille.

CHALUMEAU Éric, MARCUS Michel, KROSS Jean-Claude, RINGARD Jean-Charles, BOSCA Christian, DILAIN Claude, PERNÈS Claude, POUX Gilles, LENOIR Éric, DUPREZ Dominique, *Le Contrat local de sécurité. Un outil en débat*, Profession Banlieue, coll. Les Rencontres, 2002.

Cette publication donne la parole aux élus, aux responsables institutionnels, aux professionnels, et aborde les multiples interrogations qui traversent les contrats locaux de sécurité : leur articulation avec la politique de la ville, les difficultés du partage de l'information et les outils d'évaluation de ces contrats.

FOREST David, *La Vidéosurveillance dans les lieux publics et ouverts au public : dispositif et application de la loi du 21 janvier 1995*, 1999.

GLEIZAL Jean-Jacques, ROBERT Philippe, CHALUMEAU Éric, OCQUETEAU Frédéric, BELORGEY Jean-Michel, MONJARDET Dominique, LAZERGES Christine, MARCUS Michel, BODY-GENDROT Sophie, « L'administration de la sécurité », *Revue française d'administration publique*, n° 91, 1999.

HEILMANN Éric, MORNET Marie-Noëlle, « L'impact de la vidéosurveillance sur les désordres urbains, le cas de la Grande-Bretagne », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 46, 2002.

PECAUD Dominique, *L'Impact de la vidéosurveillance sur la sécurité dans les espaces publics et les établissements privés recevant du public*, Institut des hautes études de la sécurité intérieure, coll. Études et Recherches, 2002.

Ce rapport analyse la manière dont les utilisateurs de la vidéosurveillance ont pris des décisions en ce domaine et dont les différents acteurs concernés utilisent ce dispositif au regard de la loi de 1996. Il propose également l'évaluation par les utilisateurs de l'impact de ces techniques en matière de « retour de sécurité ».