



INSTITUT NATIONAL
DES HAUTES ETUDES DE SECURITE

La vidéo protection

*Conditions d'efficacité
et critères d'évaluation*

Mai 2008

SOMMAIRE

INTRODUCTION	p 4
PREMIERE PARTIE – LES APPLICATIONS POSSIBLES DE LA VIDEO PROTECTION p 10	
I.-. <u>UNE APPROCHE DE L’OUTIL</u> <i>Les utilisations</i> <i>Des approches différenciées</i> <i>Les expériences contrastées de la Grande-Bretagne et de l’Allemagne</i>	p 10
II.-. <u>LES APPLICATIONS POLICE NATIONALE</u> <i>Le maintien de l’ordre</i> <i>La gestion d’intervention</i> <i>La recherche de preuves judiciaires</i>	p 13
III.-. <u>LES APPLICATIONS VILLE</u> <i>La gestion urbaine de proximité</i> <i>La lutte contre la délinquance de voie publique</i> <i>La réduction du sentiment d’insécurité</i>	p 16
IV.-. <u>LES APPLICATIONS DANS LES TRANSPORTS PUBLICS</u> <i>La gestion des flux</i> <i>La protection des matériels et des personnels</i> <i>La lutte contre l’insécurité, une nécessité commerciale</i>	p 17
V.-. <u>LES APPLICATIONS EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME</u> <i>Les usages</i> <i>Les difficultés</i>	p 19
DEUXIEME PARTIE – LES CONDITIONS D’UNE EXPLOITATION EFFICACE p 21	
I.-. <u>LE DEPLOIEMENT DU DISPOSITIF</u> <i>Un préalable incontournable, le diagnostic de sécurité</i> <i>La définition d’une stratégie globale</i> <i>Le choix des implantations</i> <i>L’intégration d’un large partenariat</i>	p 21
II.-. <u>LA SAVANTE GESTION DU MATERIEL</u> <i>L’utilisation optimale</i> <i>L’effet plumeau</i> <i>Les oasis de sécurité, un exemple à suivre</i>	p 24
III.-. <u>LA THEMATIQUE CENTRALE DU PERSONNEL</u> <i>Le personnel municipal</i> <i>- Le recrutement adapté</i> <i>- La gestion des opérateurs par objectifs</i> <i>- Une formation cohérente</i> <i>- L’impératif de la confidentialité</i> <i>Les fonctionnaires de police</i> <i>- L’acquisition du réflexe</i> <i>- Des nouvelles procédures pour une exploitation maximale des images</i>	p 27
IV.-. <u>LA CLEF DE VOUTE DU PARTENARIAT</u> <i>De nouveaux partenaires financiers</i> <i>Des protocoles communs</i> <i>Un dialogue constant</i>	p 33
V.-. <u>L’EFFICACITE EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME</u>	p 36

I.-. <u>QUELQUES RESULTATS CONCRETS</u> <i>Les principaux travaux sur l'évaluation</i> <i>Les observations de terrain</i>	p 38
II.-. <u>LES DIFFICULTES INHERENTES A L’EVALUATION</u> <i>Un engouement modéré</i> <i>Un maquis de causalités</i> <i>Le complexe effet dissuasif</i> <i>L’absence d’état zéro</i> <i>Le difficile accès aux statistiques</i> <i>La révélation du chiffre noir</i>	p 40
III.-. <u>LES INDICATEURS VILLE</u> <i>Les enquêtes d’opinion</i> <i>Les enquêtes qualitatives</i> <i>Le recueil de données au sein des services municipaux</i> <i>Le taux d’utilisation des caméras</i> <i>Les interventions liées à la tranquillité publique</i> <i>Les interventions liées à la lutte contre la délinquance</i> <i>Les réquisitions des forces d’Etat</i> <i>La sécurisation des équipages de la police municipale</i> <i>Le taux d’utilisation du personnel communal</i> <i>Le chiffrage des coûts des dégradations</i> <i>Les études d’impact</i>	p 42
IV.-. <u>LES INDICATEURS POLICE</u> <i>Les réquisitions du centre de supervision</i> <i>L’aide à la gestion de l’ordre public</i> <i>Les réquisitions judiciaires</i> <i>L’utilisation en matière judiciaire</i> <i>La sécurisation des équipages de la police nationale</i> <i>Les enquêtes de victimation</i> <i>Les enquêtes auprès des délinquants</i> <i>La nécessaire mention sur les CREI</i>	p 45
V.-. <u>LES INDICATEURS DES TRANSPORTS PUBLICS</u>	p 47
VI.-. <u>LES INDICATEURS LIES A LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME</u>	p 48

INTRODUCTION

La vidéosurveillance en France : le parcours d'une technologie : de la peur à la banalisation

Lorsqu'elle apparaît dans le débat public français, au début des années 1990, la question de la vidéosurveillance de la voie publique suscite un mouvement de crainte dans l'opinion publique nationale. Brandie par certains élus locaux comme l'outil magique d'une politique sécuritaire agressive, elle surfe en effet sur le spectre d'un pouvoir *big brother* déterminé à surveiller tous les faits et gestes de chaque citoyen au mépris des libertés individuelles et du respect dû à la vie privée. Une telle représentation a cours également au sein des entreprises privées (grandes enseignes de distribution) comme publiques (entreprises de transports) dans lesquelles les organisations syndicales relayent les inquiétudes du personnel qui craint sous couvert de l'implantation de dispositifs de vidéosurveillance officiellement dédiés à la protection des biens de l'entreprise, d'être espionné par un employeur à la recherche du moindre écart comportemental.

Une petite vingtaine d'années plus tard, à la question : « De façon générale, êtes-vous très favorable, plutôt favorable, plutôt défavorable ou très défavorable à la présence de caméras de vidéosurveillance dans les lieux publics ? », la CNIL recueille 71% d'opinions favorables (21% de « très favorable » et 50% de « plutôt favorable ») contre 28% de défavorables (13% « très défavorables » et 15% « plutôt défavorables ») et 1% de non réponses. De même, à la question : « Et de façon générale, diriez-vous qu'actuellement en France il y a trop, suffisamment ou pas assez de caméras de vidéosurveillance dans les lieux publics ? » la Commission constate que l'item le plus choisi est « pas assez » (43%) devant « suffisamment » (33%) contre 15% pour « trop » et 9% de non réponses¹. Si une minorité non négligeable d'environ 15% des sondés reste ainsi farouchement opposée à la diffusion de cette technologie dans l'espace public (et sans doute privé), une majorité importante considère manifestement l'outil d'un œil bienveillant. De même, dans les sociétés de transport, les personnels que leurs fonctions mettent en relation avec le public sont devenus prescripteurs de vidéosurveillance, la présence de celle-ci leur apparaissant désormais constituer un élément de leur propre sécurité.

Quelles que soient les raisons nécessairement multiples qui contribuent à la construction d'un rapport pacifié à la vidéosurveillance de la voie publique et des réseaux de transport², il convient d'évoquer en vingt ans un phénomène de banalisation de l'outil lui-même. Ainsi, si selon l'enquête « Cadre de vie et sécurité » réalisée par l'INSEE en 2007 seules 3% des résidences principales sont équipées de caméras à des fins de sécurité³, les usages privés de la

¹ Sondage « Les Français et la vidéosurveillance » réalisé par la société IPSOS du 14 au 17 mars 2008 auprès de 972 personnes, constituant un échantillon national représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus, constitué selon la méthode des quotas (par sexe, âge, profession du chef de famille, catégorie d'agglomération et région) et interrogé en face-à-face, au domicile des personnes interviewées.

² Parmi lesquelles le régime choisi en France en matière de vidéosurveillance (cf. ci-dessous) joue probablement un rôle important. Ainsi, d'autres questions du même sondage réalisé par la CNIL soulignent que si la lutte contre la délinquance et le terrorisme constitue un argument fort en faveur de ces équipements, elle n'a pas pour effet de les transfigurer. En d'autres termes, les préoccupations de sécurité n'effacent pas l'importance des autres préoccupations citoyennes lorsqu'il s'agit de vidéosurveillance : pour reprendre les termes de la CNIL, « les Français ne sont pas pour autant prêts à renoncer à la garantie de leurs droits individuels ».

³ Cf. Le Jeannic (T.), Tournyol du Clos (L.), « Protéger son logement contre le vol et contre ses peurs », *Insee première*, n°1177, février 2008.

vidéosurveillance recensés par la CNIL sont des plus larges : nous ont été cités entre autres⁴ la mise en place de *webcaméras* à des fins publicitaires dans certains sites touristiques, l'usage de caméras embarquées à des fins de formation des chauffeurs de transports collectifs de surface, des pratiques de visio-marketing c'est-à-dire de collecte d'images prises en surfaces commerciales à des fins d'analyse des comportements des acheteurs ou encore, sur un mode plus invasif, de surveillance à distance du personnel domestique (les fameuses « nounous ») via des *webcaméras* couplées à des ordinateurs familiaux, des pratiques de pilotage à distance du personnel de certains petits commerces via des systèmes couplant images et sons, etc. A la multiplication de ces usages privés, répond une parallèle diversification des usages publics ; ainsi, pour reprendre la formule parlante de Sébastien Roché, « en une dizaine d'années, la vidéosurveillance est devenue « bonne à tout faire » en matière de gestion de l'espace urbain »⁵. L'auteur ajoutant : « l'habitation à la vidéosurveillance est telle qu'un phénomène de manque serait probablement ressenti si son usage était suspendu »⁶. Autant d'usages qui, faut-il le préciser, constituent en tout ou en partie des violations du droit de la vidéosurveillance français, puisque celui-ci ne l'a envisagée jusqu'à maintenant que sous l'angle de sa contribution à une politique de sécurité, par ailleurs strictement délimitée.

Les trois piliers de la vidéosurveillance publique « à la française » : encadrement réglementaire, normalisation technologique et externalisation des coûts

La législation française en matière de vidéosurveillance a soumis l'implantation de celle-ci à un régime juridique d'autorisation préalable. Cependant, elle a aussi pris le parti relativement classique dans notre pays du dualisme privé / public. Ainsi, alors que la vidéosurveillance installée dans des espaces publics ou privés recevant du public (les fameux ERP)⁷ relève d'une législation *ad hoc* et de l'avis d'une Commission départementale de vidéosurveillance placée auprès de chaque préfet de département⁸, l'équipement des lieux privés relève (au mieux) de la législation informatique et libertés dont le grand ordonnateur est la CNIL⁹. Pour ne parler que de la vidéosurveillance de l'espace public qui nous occupe ici, son régime juridique dépend principalement de deux textes de loi, à savoir l'article 10 de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995, s'agissant du régime général de la vidéosurveillance et la loi relative à la lutte contre le terrorisme du 23 janvier 2006 qui a prévu un régime particulier s'agissant de la prévention des actes terroristes. Sans rentrer dans les détails d'une analyse doctrinale qui d'ailleurs mériterait sans doute d'être approfondie, le régime ainsi défini est restrictif en ce sens qu'il énonce certains objectifs limitativement définis¹⁰ concernant l'implantation de caméras.

⁴ Entretien réalisé fin mars 2008 avec la direction des affaires juridiques de la CNIL.

⁵ Roché (S.) dir., « Les usages techniques et politiques de la vidéosurveillance : une comparaison entre Lyon, Saint Etienne et Grenoble », rapport de recherche réalisé pour le compte de l'Inhes, décembre 2007, 299 pages.

⁶ *Ibid.*, p. 277.

⁷ Pour plus de commodité, on regroupera dans les développements qui suivent ces deux catégories sous le terme « d'espace public ».

⁸ Depuis peu, une commission nationale de vidéosurveillance a été mise en place dont la mission consistera entre autres à harmoniser des pratiques de commissions départementales qui ont « des degrés d'exigence parfois trop faibles, parfois trop forts » comme a pu l'exprimer le président du Comité de Pilotage Stratégique du plan de développement de la vidéosurveillance M. Philippe Melchior.

⁹ Comme l'a souligné son président M. Alex Türk dans une note récemment remise au Ministre de l'Intérieur l'évolution technologique introduit néanmoins une complexité supplémentaire dans un régime juridique qui n'était déjà pas exempt d'ambiguïtés. En particulier l'abandon d'une technologie analogique au profit du numérique tend à donner une compétence de fait à la CNIL sur l'ensemble des dispositifs de vidéosurveillance, sans distinction de leur espace d'application. Cf. « Vidéosurveillance : la CNIL demande un contrôle indépendant », sur www.cnil.fr

¹⁰ Une précision que le Conseil Constitutionnel a explicitement formulée dans une décision du 18 janvier 1995.

Les objectifs généraux que la loi assigne à la vidéosurveillance de l'espace public sont au nombre de cinq à savoir, protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords, sauvegarde des installations utiles à la défense nationale, régulation du trafic routier, constatation des infractions aux règles de la circulation, prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans les lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol. La loi de 1995 est également imprégnée de préoccupations éthiques puisqu'elle prévoit un certain nombre de garanties pour que l'exploitation des images se réalise dans le respect des libertés individuelles (obligatoire information du public concernant la présence de caméras, stricte exclusion des habitations privées du périmètre filmé, droit d'accès individuel à ses propres images mais restriction de l'accès des tiers aux images, durée limitée des enregistrements en particulier). A cela s'ajoute donc un sixième objectif, celui de l'anti-terrorisme introduit par la loi de 2006. Celui-ci permet un assouplissement des conditions d'autorisation des systèmes (en particulier, le préfet peut se dispenser provisoirement de saisir la Commission départementale de vidéosurveillance pour avis et la poursuite de cet objectif ouvre le droit de filmer la voie publique aux personnes morales de droit privé) et des conditions d'accès policier aux images (il ajoute la police administrative aux motifs légitimes de communication jusque là réservés à la seule action de police judiciaire) mais sans modifier la nature profonde d'un régime qui reste restrictif et attentif à la préservation de la vie privée.

Le deuxième pilier de la vidéosurveillance « à la française » est l'engagement dans un processus de « normalisation technologique » à des fins de qualité et d'interopérabilité des systèmes. Il s'agit d'une démarche tout à fait pragmatique visant à anticiper certains déboires qui caractérisent aujourd'hui la situation anglaise¹¹. Un premier pas a été franchi par le Ministère de l'Intérieur avec l'arrêté du 3 août 2007 qui se fait prescripteur en matière de caractéristiques technologiques des systèmes, que cela concerne le potentiel des caméras en matière de capture d'images, celui des systèmes d'enregistrement ou encore celui des réseaux de transmission des images. De l'avis général, les critères retenus sont relativement exigeants et vont obliger un certain nombre d'opérateurs déjà en partie équipés à de lourds investissements pour remettre à niveau leurs anciens systèmes¹². Autrement dit, ce processus a pour effet mécanique de renchérir les coûts. Un peu moins connu mais tout aussi central est également l'impact de cette orientation en matière de distorsion de concurrence ainsi introduite dans un secteur en passe de devenir essentiel dans l'organisation de la sécurité. Cette question des coûts doit faire l'objet d'une attention particulière afin de ne pas obérer le bon développement du système.¹³

Selon les éléments d'information fournis par l'*Atlas « En toute sécurité », panorama économique du marché de la sécurité*, dans son édition de 2008, la vidéosurveillance en France représente en 2006 4,1% du marché de la sécurité, loin derrière les poids lourds que sont : le contrôle technique, le gardiennage, la sécurité incendie et la protection de l'homme au travail (50 % du CA global à eux 4). Elle se positionne cependant comme l'un des secteurs

¹¹ Voir à ce sujet le plan national de développement stratégique de la vidéosurveillance adopté au Royaume-Uni en octobre 2007 (*UK national CCTV strategy*). Celui-ci émet en effet 44 préconisations destinées à améliorer la mise en œuvre de cet outil. La nécessité d'un travail de standardisation technique y constitue une récurrence, mettant en lumière la nécessité d'un bond qualitatif alors que 80% des images recueillies par le dispositif anglais sont considérées comme médiocres et peu utiles.

¹² Pour la SNCF, la somme à engager pour ce seul correctif s'élèverait à 50 millions d'euros d'ici à fin 2009, selon une évaluation du Ministère de l'Intérieur.

¹³ Par ailleurs, et dans un registre proche, il n'existe pas encore de norme mondiale en matière de vidéosurveillance, mais il existe des projets comme par exemple le projet de norme ISO H-264, dont les sources d'inspiration, à savoir les normes existantes par ailleurs dans le marché de la sécurité, sont principalement anglo-saxonnes.

les plus dynamiques du marché sur la période la plus récente. C'est aujourd'hui une activité économique de plus de 200 entreprises et de 750 millions d'euros de chiffre d'affaires en progression annuelle de plus de 10% sur l'année 2006. Une première analyse réalisée par le département Sécurité économique de l'Inhes montre qu'il s'agit d'un secteur relativement instable marqué par un important éclatement en une multitude de petites entreprises mais connaissant un processus de concentration et de hausse de la pénétration étrangère. L'impact de la manne de la commande publique sur ce secteur est à ce jour difficilement mesurable, néanmoins en choisissant comme interlocuteurs privilégiés la dizaine de grandes entreprises dominant actuellement le marché, l'Etat renforce leurs positions internes et en fait des acteurs-clés dans la conception des normes¹⁴.

Le troisième pilier concerne, du point de vue de la puissance publique, l'option pour une externalisation des coûts d'équipement et de fonctionnement de la vidéosurveillance. La politique adoptée consiste à confier l'implantation et la gestion des systèmes de vidéosurveillance de l'espace public à des opérateurs publics - collectivités locales, sociétés de transports en particulier - mais aussi privés, à l'instar des grands centres commerciaux. La seule exception dans ce domaine concerne la Préfecture de police de Paris qui s'est dotée d'un dispositif propre de vidéosurveillance de la voie publique, par ailleurs destiné à être étoffé dans le cadre du plan national de développement de la vidéosurveillance¹⁵. L'Etat, à travers la police et la gendarmerie nationales, se positionne ainsi pour la vidéosurveillance de l'espace public comme exploitant secondaire d'images constituées en dehors de lui. Cela signifie qu'une des préoccupations centrales de la puissance publique dans ce domaine se situe sur le plan des conditions de transmission des images capturées. C'est ainsi que, lorsque l'Etat contribue financièrement au montage de ces systèmes vidéo, il fait porter son effort, notamment à travers le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) sur le déport d'images entre les salles des opérateurs et celles des commissariats ou gendarmeries.

La vidéosurveillance de l'espace public en France s'est développée en dehors de l'Etat. Selon le dernier rapport disponible concernant l'activité des commissions départementales de vidéosurveillance¹⁶, « il y a aujourd'hui sur le territoire national 345 961 caméras en fonctionnement » sur les espaces publics. Toujours selon la même source, celles-ci sont déployées de manière très inégale, puisque 74% du total l'est « dans des lieux et établissements ouverts au public », contre 18% sur des réseaux de transports publics et 8% sur la voie publique stricto sensu. Le nombre de communes ayant eu recours depuis 1997 à la vidéosurveillance est pour sa part évalué à 1142, ce qui constitue une infime minorité de celles-ci¹⁷, mais les chiffres communiqués par la DLPAJ ne permettent pas d'affiner davantage cette statistique. Développés par ces opérateurs selon leurs propres logiques et rythmes d'investissement, ces équipements se sont construits au gré d'une myriade de

¹⁴ Ce point est diversement apprécié par certains opérateurs, en particulier les pourtant technophiles transporteurs publics, qui y voient un risque de surcoût en matière d'investissement en raison de la propension des grands groupes à se lancer dans des projets de R&D très ambitieux là où de petits opérateurs proposent parfois des solutions plus opérationnelles et moins chères.

¹⁵ Cela n'exclut pas que les services de police et de gendarmerie se dotent pour la réalisation de leurs propres fins de systèmes plus ou moins sophistiqués de surveillance vidéo, bien au contraire. Néanmoins, on constate que leur préférence va alors vers des systèmes de vidéosurveillance mobile (caméras provisoires et Lecture automatique des plaques d'immatriculation-LAPI-), préoccupations qui nous éloignent quelque peu de la problématique du plan national de développement de la vidéosurveillance qui privilégie les équipements vidéo fixes.

¹⁶ Il s'agit du rapport élaboré par la DLPAJ en 2007 qui fait le bilan de cette activité au terme de l'année 2006.

¹⁷ Sur l'ensemble des collectivités territoriales, c'est-à-dire en ajoutant les conseils régionaux, généraux et les Etablissements publics équipés, la DLPAJ arrive au chiffre de 1297.

décisions individualisées et localisées dont la comptabilité nationale ne rend que mal compte. Cependant, à l'heure des comptes justement, le niveau de l'équipement national paraît désormais bien faible¹⁸.

Le plan français de développement de la vidéosurveillance adopté à l'été 2007 est ainsi animé par une préoccupation quantitative. Celle-ci, dictée par la montée en puissance des préoccupations anti-terroristes, n'est pas tout à fait nouvelle mais peine à se concrétiser dans ce contexte où l'Etat exclut de devenir lui-même opérateur de vidéosurveillance, en dehors du périmètre de la capitale. Ainsi, la loi relative à la lutte contre le terrorisme de 2006, prévoyait-elle pour le Préfet la possibilité d'obliger certains propriétaires à se doter de systèmes de vidéosurveillance de leurs installations en raison du risque d'action terroriste qu'ils peuvent présenter (la loi liste ainsi d'une part les centrales nucléaires, les installations dites SEVESO ou les réseaux d'eau potable, et de l'autre les gares, aéroports ou couloirs de métro). Mais, comme le précise le rapport d'information présenté par E. Diard et J. Dray au nom de la commission des lois de l'Assemblée Nationale sur la mise en œuvre de la loi du 23 janvier 2006, en le déplorant, cette disposition n'a fait jusqu'à présent l'objet d'aucune application, les Préfets préférant emprunter la voie plus lente mais peut être plus fructueuse de la négociation¹⁹. En effet, de leur aveu même, l'absence de contrepartie financière fragilise de fait la capacité prescriptive de l'Etat dans ce domaine. Mener à bien cet objectif quantitatif sans avoir la main sur les décisions d'investissement souvent lourd que cela représente oblige ainsi l'Etat à creuser le sillon de formes d'action publique davantage contractualisées. La mise en place d'un schéma ambitieux d'évaluation des résultats obtenus grâce à cet outil dans sa perspective d'optimisation des dispositifs et de l'emploi des fonds fait partie de ces formes modernes d'action publique désormais impératives.

Evaluer la plus value de la vidéosurveillance dans les politiques de sécurité

Outil au service d'une politique donnée, la vidéosurveillance ne peut être évaluée en dehors des dispositifs qu'elle vient consolider. Cette assertion faussement triviale a guidé l'équipe de l'Inhes dans la conduite de la « mission d'évaluation des dispositifs de vidéo protection dans la lutte contre la criminalité, le terrorisme et la prévention de la délinquance » qui lui a été confiée par Madame le Ministre de l'intérieur de l'outre mer et des collectivités territoriales par courrier en date du 24 décembre 2007. C'est que telle est en définitive la grande conclusion des derniers travaux évaluatifs anglais menés dans ce domaine pendant trois ans sous l'égide du Home Office²⁰. Alors que rien n'étaye aujourd'hui ni l'efficacité, ni l'inefficacité globale de la vidéosurveillance, les expérimentations vertueuses comme les expérimentations vaines, qui elles sont observables au cas par cas sur le terrain, soulignent que les conditions de mise en œuvre de l'outil sont essentielles à sa performance : « pour être efficace, la vidéosurveillance doit être appliquée à certains problèmes qu'elle peut contribuer à traiter et doit être insérée dans une organisation qui permette de tirer parti de ses atouts » concluent en substance Martin Gill et Angela Spriggs. Ainsi, en attendant de disposer en France d'une somme de travaux d'évaluation conséquents permettant de cerner les modalités idoines pour la construction d'un plan d'évaluation de l'impact de la vidéosurveillance dans

¹⁸ Il convient cependant de conserver à l'esprit qu'une partie de l'équipement échappe au contrôle des Commissions départementales qui déplorent un « chiffre noir » de la vidéosurveillance. Il semble donc et on y reviendra qu'un premier enjeu pour la puissance publique soit un meilleur recensement des dispositifs existants.

¹⁹ Cf. Rapport d'information n°683, déposé par E. Diard et J. Dray au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la mise en œuvre de la loi du 23 janvier 2006, enregistré à la présidence de l'AN le 5 février 2008.

²⁰ Cf. Gill (M.), Spriggs (A.), 2005, *Assessing the Impact of CCTV*, Home Office Research Study 292, Home Office Research, Development and Statistics Directorate, Londres, février.

les politiques de sécurité, nous avons cherché à rassembler des connaissances préalables autour de trois points qui seront développés ci-dessous : quelles sont les applications possibles d'une véritable politique de vidéo protection des personnes et des biens ? Quelles sont les conditions pratiques d'une exploitation optimale de l'outil ? Quels sont, s'ils existent, les critères d'évaluation dont les utilisateurs de vidéosurveillance se sont dotés ou pourraient se doter dans le cadre d'une première approche dans ce domaine? Nous terminerons avec une présentation synthétique des préconisations développées tout au long de l'étude, à l'adresse notamment des services de sécurité de l'Etat et des municipalités.

Outre la nombreuse documentation sur laquelle elle s'est appuyée pour rédiger le présent rapport, l'équipe de l'Institut national des hautes études de sécurité a sélectionné 9 villes en France²¹, 4 à l'étranger²² et 4 transporteurs de voyageurs²³. Les visites de sites et entretiens se sont échelonnés sur les mois de février, mars, et avril 2008. Sur chacun de ces sites, les responsables d'exploitation de la vidéo protection et les forces de sécurité publique concernées ont été rencontrés. Au total, plus de 100 personnes ont ainsi été interviewées. Un comité d'experts s'est réuni le 18 avril afin de valider les principales conclusions des chargés d'études et de recherches en charge du dossier²⁴. Enfin, de nombreux entretiens complémentaires ont eu lieu en raison de l'intérêt particulier qu'ils présentaient pour la mission²⁵.

Les questionnements développés ont été identiques, que ce soit en matière de vidéo protection urbaine, de ses utilisations dans les transports publics ou dans la lutte contre le terrorisme. Une grille méthodologique a été établie regroupant les quatre dimensions qui devaient être abordées à cette occasion : cadre général (acteurs, structures et caractéristiques de la délinquance concernée), dimension technique, dimension opérationnelle, dimension économique et évaluative. Le choix des villes et des sites étrangers faisant l'objet d'une enquête de terrain a pris comme éléments de sélection la taille des villes équipées, le format de leurs dispositifs de vidéo protection, leurs modalités de fonctionnement, leur architecture et leurs contraintes propres. Il s'est également effectué après consultation des administrations centrales et des principaux travaux disponibles. Enfin, nous avons cherché à donner à notre étude une représentativité à l'échelle européenne en y intégrant des sites assez largement méconnus des missions spécialisées mais néanmoins dotés de dispositifs intéressants, à l'instar de l'Espagne et de l'Italie. L'Angleterre, maintes fois visitée, n'a pas été retenue car une abondante littérature publique rendait compte fidèlement de l'état de l'art dans ce domaine et pouvait être exploitée à distance.

²¹ Il s'agit d'Orléans, Lyon, Vénissieux, Vaulx-en-Velin, Strasbourg, Mulhouse, Cannes, Avignon et Carpentras.

²² Madrid, Milan, Francfort, Düsseldorf.

²³ Les sociétés de transport concernées sont la SNCF, la RATP, Kéolis et la Compagnie des transports strasbourgeois (CTS).

²⁴ La question plus spécifique de l'intérêt de la vidéosurveillance dans les politiques de lutte contre le terrorisme, eu égard à sa sensibilité, a été traitée à part avec les seuls services spécialisés.

²⁵ Entre autres, on citera la Préfecture de police de Paris, différents services de la PAF et Aéroports de Paris (ADP).

PREMIERE PARTIE - LES APPLICATIONS POSSIBLES DE LA VIDEO PROTECTION

La vidéo protection n'est pas seulement un outil technique, c'est aussi un moyen de sécurité globale. Si les approches et les utilisations de cet instrument sont très diverses, son inscription dans des dispositifs plus vastes procède d'une nécessité absolue. De fait, la vidéo protection incite à nouer des partenariats, notamment entre les collectivités territoriales et la police nationale²⁶, et à harmoniser des pratiques.

I. UNE APPROCHE DE L'OUTIL

Les utilisations

Deux grands dispositifs de vidéo protection existent. Dans le premier, les images sont enregistrées sans être déportées sur des écrans. Elles sont écrasées automatiquement après un certain délai compris entre 2 et 30 jours. Elles ne sont visualisées qu'*a posteriori* en cas de nécessité. Ainsi, plus de 99,99 % des images stockées ne sont donc jamais visionnées. C'est le cas de la plupart des systèmes embarqués dans les transports en commun. Les disques durs enregistrant les images ne sont extraits des véhicules que pour examiner le déroulement d'incidents graves et en identifier les auteurs. De fait, le nombre de caméras embarquées sur chaque autobus (de 4 à 6 pour les engins articulés) multiplié par le nombre de véhicules en service rend impossible toute visualisation directe.

Dans le second dispositif, les images sont déportées en temps réel au centre de supervision et enregistrées. Elles requièrent donc un traitement immédiat et une organisation adéquate. Pour pouvoir être visionnées, les images ne doivent pas être trop nombreuses. On considère qu'un agent, installé dans un poste suffisamment ergonomique (environnement calme, lumière compatible, siège confortable...) et muni de matériel d'utilisation simple et conviviale, peut piloter de manière efficace de dix à quinze caméras. Au delà, l'exercice devient beaucoup plus aléatoire.

En plus d'être visionnées, ces images doivent déclencher une intervention rapide. Non seulement l'opérateur doit être en liaison avec les forces de sécurité disponibles (polices municipale et nationale), mais il doit aussi connaître les modalités d'intervention de ces équipages, connaître le champ de leurs compétences, leurs délais de déplacement, les sites réputés « sensibles »... Il doit aussi pouvoir guider l'équipe mobile dans son intervention en utilisant au mieux les capacités techniques de son centre de supervision. Il veillera notamment à enregistrer des plans d'ensemble et des vues rapprochées, afin d'identifier les auteurs et de constituer des preuves à charge.

²⁶ Parce que, pour l'heure, les dispositifs concernent à une écrasante majorité la zone de compétences de la police nationale (seuls 1 centre opérationnel de gendarmerie (COG) sur 96 et 7 brigades de gendarmerie sur les 3 500 répertoriées en 2003 sont dotés d'un dépôt d'images) et par commodité de rédaction nous n'emploierons que le terme « police nationale » pour évoquer les forces de sécurité étatiques. Bien évidemment toutes les situations évoquées s'appliquent également à la gendarmerie nationale, tant pour ses missions sur sa zone de compétences que pour la poursuite de ses enquêtes en zone police.

Des approches différenciées

Le choix des municipalités de se doter d'équipements de vidéo protection n'est pas nécessairement guidé par la délinquance. De fait, ils ne sont pas systématiquement installés dans les endroits les plus criminogènes, mais là où le sentiment d'insécurité est le plus intense (regroupements permanents, nuisances sonores, occupation agressive du domaine public, incivilités, Ivresse publique et manifeste-IPM-...). Evidemment attentifs aux requêtes de leurs concitoyens, les élus cherchent d'abord à rassurer la population. Et, d'après toutes les enquêtes d'opinion, la vidéo protection répond bien à cette demande.

A l'origine, les dispositifs n'ont pas été installés pour accroître l'efficacité policière et le travail d'enquête, mais comme une aide technique pour les interventions et la gestion urbaine de proximité. Regrettant cet état de fait, beaucoup de policiers cherchent, parfois avec succès, à réorienter les dispositifs dans une optique plus offensive. La captation d'images du centre-ville permet ainsi de lutter contre la délinquance de voie publique et de suivre les manifestations revendicatives, tandis que celles des quartiers sensibles favorisent la lutte contre les violences urbaines et l'économie souterraine. Aussi, le nœud du problème réside dans le fait que seule la mairie finance les dispositifs de vidéo protection, tandis que la police cherche à les utiliser... Selon le vieil adage « qui commande paie », des tensions peuvent alors naître entre les deux partenaires.²⁷

Autre source de tension, la vidéo protection constitue une réquisition supplémentaire pour les services de police nationale (délinquants en action, bagarres, malaises...). Pour les commissariats aux plans de charge souvent en tension, ces sollicitations en surcroît sont parfois diversement appréciées. Par ailleurs, les policiers, qui veulent absolument rester maîtres de leurs interventions, craignent qu'un jour ils ne soient déclarés pénalement responsables d'une inaction suite à une réquisition d'un centre de supervision. De fait, leur engouement pour l'outil vidéo est, au départ, souvent mitigé.

Toutefois, la vidéo protection demeure un exemple de partenariat réussi entre l'Etat et les collectivités. Comme elle impacte le travail des polices nationale et municipale, elle favorise leur dialogue. Elle permet d'entretenir et de solidifier le partenariat. C'est un formidable facteur de coproduction de sécurité.

Les expériences contrastées du Royaume-Uni et de l'Allemagne

Il n'existe aucune harmonisation des dispositifs de vidéo protection en Europe. Les expériences en ce domaine varient d'un pays à l'autre. Sur le spectre des nations utilisatrices, le Royaume-Uni et l'Allemagne constituent des exemples intéressants, dans la mesure où ces deux pays semblent se situer aux deux extrémités.

En juillet 2007, le Royaume-Uni, avec sa soixantaine de millions d'habitants, comptait environ 4,2 millions de caméras CCTV²⁸, soit une pour 14 personnes. Cette débauche de matériels induit qu'un Londonien peut être aisément filmé par plus de 300 caméras chaque jour. Toutefois, le nombre exact de caméras installées au Royaume-Uni ou dans la capitale n'est pas connu. Il est par ailleurs en constante augmentation.

²⁷ Entrer dans cette spirale financière serait dangereux et risquerait d'aboutir à des demandes de facturations réciproques.

²⁸ Closed circuit television.

Ainsi, il existe environ 500 dispositifs, couvrant plus de 1000 villes et gérés par les collectivités territoriales locales (conseils locaux) dont la plupart ont un lien direct avec le service de police local. A ces équipements, il convient d'ajouter tous les systèmes installés dans les universités, les centres commerciaux, les hôpitaux...

Dans les 10 dernières années, le nombre moyen de caméras reliées à une salle de contrôle a plus que triplé. Ces salles comptent maintenant en moyenne 107 caméras. Le coût annuel pour exploiter une caméra est d'environ 2000 £ (3000 €). 55% de ces caméras sont exploitées par du personnel des collectivités locales, 33% par du personnel privé et 10% par des policiers. Enfin, d'après une étude datant de 2003, seulement 12% des caméras installées satisfaisaient aux exigences du Data Protection Act (loi qui depuis 1998 fixe les règles) et étaient enregistrées auprès du bureau de l'Information Commissioner (autorité de contrôle).

L'avance de la Grande-Bretagne dans l'usage et la généralisation des systèmes de vidéo protection permet d'illustrer particulièrement bien, mais *a contrario*, le rôle de régulateur des normes. En effet, le rapport du Home Office de janvier 2007 déplore que le pays ait amplement développé de très nombreux systèmes de vidéosurveillance avant même de lancer une réflexion de fond sur l'efficacité et les conditions d'installation et de contrôle de ces systèmes.

Cette préoccupation commence toutefois à poindre. Ainsi, en Angleterre, la police et le système de justice criminelle (CJS) perdent un temps précieux à convertir (le plus souvent au format VHS) toutes les vidéos qu'ils reçoivent, ce qui conduit souvent à une sérieuse perte de qualité et d'intégrité des images. De plus, 80 % des images adressées à la police sont de mauvaise qualité et ne permettent pas l'identification des personnes. Les guides généraux d'usage régulièrement rédigés par le Home Office sont rapidement obsolètes, parce qu'inadaptés à l'évolution rapide des produits. Les caméras sont de plus en plus utilisées de manière multifonctionnelle : elles sont par exemple supposées surveiller à la fois le trafic des bus, les situations d'encombrement ou d'accidents et, en même temps, prévenir les crimes. Or, les caméras actuelles ne sont pas capables de remplir toutes ces missions au même moment sans conflit ni réduction de leur efficacité. Et, le plus souvent, les caméras sont destinées à surveiller des foules et leurs images ne sont pas suffisamment précises pour les investigations policières.

L'exemple allemand procède de façon tout à fait inverse. Conséquence du fédéralisme, la police est l'affaire des 16 Länder, et la réglementation en matière d'utilisation de la vidéosurveillance sur la voie publique, pour des raisons sécuritaires, est de leur compétence. Chaque Land, en fonction de son appréciation de la situation, décide du recours ou non à la vidéo protection et à quelles conditions.

Par ailleurs, la notion de préservation des libertés publiques, sujet hautement sensible eu égard à l'Histoire récente, tend à limiter de façon drastique l'usage des caméras sur l'espace public. Les différentes lois en vigueur sur les différents territoires définissent les normes d'autorisation pour la surveillance d'objectifs sensibles et de lieux « criminogènes ».

Aussi, les quelques systèmes existants disposent d'un nombre très limité de caméras (6 à Munich, 6 à Francfort, 6 à Postdam, 4 à Düsseldorf, 3 à Nuremberg...). Dans certains Länder, ils possèdent un caractère non permanent et sont soumis à autorisation reconductible chaque

année²⁹. Certains Länder interdisent l'identification des auteurs d'infractions, quand d'autres empêchent de filmer les manifestations de voie publique. D'autres encore refusent d'enregistrer des images lorsque les centres de supervision ne fonctionnent pas et d'autres sanctionnent les logiciels de lecture automatique des plaques d'immatriculation.

De fait, il n'existe au niveau fédéral pour les 82 millions d'Allemands que 94 caméras appartenant à la police et à l'aide desquelles les rues et les places publiques de 26 villes sont surveillées. Ce chiffre ne comprend pas les caméras installées dans les gares, les parkings ou les stades, dont l'effectif nettement plus conséquent s'élèverait à 150.000.

Par contre, la loi autorise, depuis deux ans, la police à prendre la main sur le pilotage de la vidéo à l'intérieur des banques, dès qu'une alarme se déclenche ou que des passants la préviennent de comportements suspects dans l'établissement. Cinq banques de Düsseldorf sont reliées à ce dispositif.

D'un côté, le système anglais, pourtant doté d'une débauche de caméras, est obéré par manque d'objectifs assignés. De l'autre, le système allemand, engoncé dans un carcan de règlements est tout aussi diminué par manque de moyens techniques. Entre les deux, l'Italie et l'Espagne semblent se situer à la croisée des chemins. Les deux pays ont doté leurs systèmes de vidéo protection de moyens juridiques et techniques parfois conséquents, mais les objectifs qui pourraient leur être affectés demeurent quelque peu accessoires. Leur approche demeure purement empirique.

II. LES APPLICATIONS DE LA POLICE NATIONALE

Il est difficile d'être exhaustif tant les pratiques sont riches, mais schématiquement, les forces de sécurité intérieure font appel à l'outil dans trois cas de figure, le maintien de l'ordre, la gestion d'intervention et la recherche de preuves judiciaires.

Le maintien de l'ordre

La vidéo protection constitue un important appui opérationnel à la gestion des événements d'ordre public, notamment l'encadrement des rassemblements festifs ou revendicatifs. Ainsi, la vidéo (l'image) complète l'information de la radio (le son) pour le suivi des cortèges, surtout lorsque l'image est prise en hauteur, voire par hélicoptère. Les renseignements recueillis sont alors beaucoup plus précis que ceux classiquement relevés en début et fin de cortège. Ils permettent aux autorités de gérer en temps réel l'événement, voire d'anticiper les manœuvres.

Nos interlocuteurs policiers (du DDSP au chef de salle) reconnaissent que pour cette gestion de l'ordre public, ils ne pourraient plus se passer de l'outil. Cependant, les autorités préfectorales ou policières étant souvent demandeuses d'informations rapides (notamment en cas d'incidents autour des cortèges) la réactivité plus ou moins effective des centres de supervision peut poser difficulté. Pour l'unique cas des manifestations, la police nationale

²⁹ Si l'infraction pour laquelle le dispositif a été installé a disparu, il est automatiquement démonté. De même, si l'infraction perdure dans les mêmes proportions, démontrant ainsi l'inutilité du dispositif, il est également démonté. Pour pouvoir conserver leurs matériels, les centres de supervision doivent donc osciller entre le trop et le trop peu de résultats.

sollicite alors la faculté de prendre la main sur les caméras de manière à pouvoir répondre plus promptement aux pressantes sollicitations.

La vidéo protection permet de fournir des images d'ambiance, notamment avant de procéder à des opérations de police judiciaire.

D'une manière générale, la vidéo protection est une aide à la décision, dans la mesure où elle constitue une « fenêtre sur l'extérieur ».

La gestion d'intervention

La vidéo protection permet une gestion intelligente des interventions. Ainsi, pour les appels au 17, la police nationale, aidée des images vidéo, peut vérifier la véracité de l'information (procéder à une levée de doute), mieux apprécier la situation (analyser les images plutôt que de se fier aux propos d'un témoin affolé ou distrait), engager l'équipage le mieux dimensionné à l'événement (évaluer la nature du trouble ou repérer la présence d'attroupements hostiles sur place) et suivre le bon déroulement de l'intervention (protéger les fonctionnaires dépêchés).

En matière de violences urbaines, il ne fait aucun doute que la vidéo protection constitue un outil privilégié pour l'ensemble des acteurs publics intervenant dans les quartiers sensibles. Positionnées en hauteur, les caméras de vidéo protection permettent, en cas d'intervention des forces de l'ordre ou des services de sécurité civile, de prendre la mesure de l'urgence de l'appel, d'en déterminer le contexte et de calibrer les effectifs à la nature de l'événement signalé. Au cours de l'intervention même, l'utilisation de la vidéo protection permet, de surcroît, une gestion en direct et une sécurisation des équipages déployés sur le terrain. En cas d'échauffourées, la présence de caméras permet enfin une gestion tactique des unités engagées et de relever les éléments de preuve qui permettront aux forces de l'ordre, une fois l'incident clos, de procéder aux interpellations qui s'imposent. Dans le cas particulier des quartiers sensibles, les services de sécurité publique savent combien de tels paramètres peuvent être déterminants pour le succès de leurs interventions. Lors de violentes prises à partie des forces de l'ordre dans un quartier sensible, la vidéo protection a ainsi permis de qualifier des outrages et des rebellions. En l'absence de cet outil, les enquêteurs ont assuré que les qualifications auraient été beaucoup plus difficiles à défendre devant un magistrat.

La vidéo permet une meilleure répartition des personnels, notamment en limitant la présence sur les espaces vidéo-protégés au profit des autres secteurs. Il devient ainsi possible de surveiller des territoires plus vastes avec les mêmes moyens.

Par ailleurs, la vidéo permet d'être proactif et de ne pas attendre la plainte de la victime ou la réquisition du voisinage pour intervenir (notamment la nuit en cas d'incendies de véhicules ou de poubelles, particulièrement visibles). Elle permet une certaine réactivité en matière d'accidents de la circulation, et par delà de rétablir prestement le trafic routier. Elle permet aussi d'intervenir avant qu'une situation ne dégénère, notamment en matière de rixes ou de mendicité agressive.

La caméra permet également de constater certains troubles peu susceptibles d'être révélés parce que ne donnant pas lieu à des plaintes, tels les regroupements de marginaux ou les rodéos. Leur traitement, grâce à la vidéo protection, permet de réduire le sentiment d'insécurité qu'ils alimentent inmanquablement.

Enfin, la vidéo peut être aussi utilisée en levée de doute pour les enquêtes judiciaires. Alors qu'une découverte de cadavre avait débuté par une suspicion d'homicide, des images ont révélé qu'il s'agissait d'un suicide. Elles ont ainsi permis d'économiser nombre d'heures de travail aux fonctionnaires.

La recherche de preuves judiciaires

La vidéo protection est un instrument d'investigation, utile à l'enquête judiciaire et à la recherche de renseignements. Au même titre que les traces papillaires, elle constitue un outil technique qui fournit aux enquêteurs de multiples indices : des signalements d'auteurs (souvent systématiquement transmis aux BAC³⁰), des plaques d'immatriculation, des directions de fuite, la localisation des auteurs par la reconstitution du trajet inverse, des informations sur le comportement des délinquants.

En plus d'accélérer les étapes de l'élucidation, elle la consolide. Elle fournit ainsi des éléments supplémentaires (tenue vestimentaire, accessoires, sacs...) qui permettront lors d'une perquisition de chercher des éléments de preuve complémentaires.

Pour l'utilisation après les faits, la qualité de l'image est parfois un handicap. Dès que les images capturées sont enregistrées, elles perdent des pixels et deviennent moins nettes. Dans l'espace urbain, l'identification d'un visage devient plus aléatoire. Par contre, de précieuses informations peuvent être recueillies sur la tenue vestimentaire, le climat ambiant ou le déroulement des faits. Lorsqu'il n'y a pas de témoin, elles permettront de confirmer ou d'infirmer les déclarations du mis en cause ou de la victime (arrivé seul ou en groupe, itinéraire emprunté, agressé le premier ou non...). Dans beaucoup de cas de figure, la vidéo est donc plus utile pour obtenir des données approchantes que des éléments précis.

Par contre, à l'inverse de l'espace urbain, il n'est pas possible d'échapper à l'œil de la caméra dans les transports publics (métro, bus ou tramways). Comme les caméras sont placées plus près des usagers, les images sont beaucoup plus nettes. L'identification est plus facile. Mais la durée d'enregistrement est souvent plus courte et nécessite une réactivité importante des centres de supervision ou des policiers.

Pour beaucoup d'utilisateurs, elle est surtout efficace dans l'enquête, par une utilisation *a posteriori* des images, plutôt qu'en flagrant délit, suite à une réquisition du centre de supervision. Cette exploitation nécessite un équipage déjà présent dans les environs et, aux dires de nos interlocuteurs policiers, beaucoup de chance.

D'une manière générale, la vidéo protection peut servir pour tous types de délit, hormis les infractions économiques, les violences intra-familiales, les agressions sexuelles ou la consommation de stupéfiants en privé, parce que ces infractions échappent à la surveillance de l'espace public. Toutefois, elle peut s'avérer également utile pour des faits commis sur le domaine privé. Elle a ainsi permis d'élucider des délits (cambriolages, vols avec violences...), voire quelques crimes (homicides, viols...), en identifiant les auteurs à leur entrée et leur sortie de l'immeuble ou du pavillon. Les images étaient dans ce cas la seule source d'informations disponible, les victimes ne connaissant pas leurs agresseurs.

³⁰ Brigade anti-criminalité.

Sur l'espace public, la vidéo protection possède plus d'impact sur certaines infractions que sur d'autres. Elle est efficace contre les atteintes aux biens, notamment les destructions de biens privés et publics, les vols à la roulotte et plus généralement contre toutes les infractions qui requièrent un peu de temps pour leur commission. Elle permet par ailleurs de retrouver les auteurs de délit de fuite en révélant leurs plaques d'immatriculation.

La vidéo protection lutte très efficacement contre la prostitution, dans la mesure où les clients souhaitent rester discrets et ne pas être filmés par les caméras. En Italie, le dispositif a pareillement éradiqué cette infraction sur certains secteurs, parce que les images capturées permettaient de dresser des contraventions pour stationnement gênant aux véhicules qui s'arrêtaient au niveau des prostituées.

Les dispositifs installés en centre-ville permettent également de procéder à des filatures ou des surveillances de domicile. Nettement plus discrets que la présence humaine, ils servent beaucoup en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants. De la même façon, la vidéo urbaine permet de surveiller les « sous-marins³¹ » garés dans les quartiers difficiles.

L'utilisation de la vidéo fournit de meilleurs résultats la nuit, parce qu'il est plus facile de repérer des comportements suspects lorsqu'il y a moins de mouvements, et parce que, sans circulation routière, les délais d'intervention de la police sont plus courts. De même les incendies sont beaucoup plus vite repérés. Toutefois, la qualité de l'image est souvent moins bonne qu'en plein jour.

III. LES APPLICATIONS VILLE

La gestion urbaine de proximité

La vidéo protection facilite ce que l'on pourrait nommer « la gestion urbaine de proximité ». Elle participe ainsi aux missions de tranquillité publique ; détection des infractions mineures (mendicité agressive, ivresses publiques et manifestes...), l'assistance aux personnes (malaises, personnes errantes, SDF...), l'identification d'incidents techniques (pannes d'éclairage, poubelles renversées, encombrants sur la chaussée...), les chiens errants, le stationnement gênant... Une fois ces dysfonctionnements repérés par ces yeux supplémentaires que sont les caméras, des effectifs (police municipale, ASVP, services techniques, fourrière...) sont dépêchés pour y mettre un terme. Ces actions concernent la prévention sociétale. Cette gestion préventive est un élément qui rend le vocable de « vidéo protection » plus pertinent que celui de « vidéosurveillance ».

La vidéo protection permet aussi de se réapproprier l'espace public, notamment dans les quartiers difficiles où la présence institutionnelle n'est pas toujours tolérée, mais aussi parfois dans les centres-villes où les rassemblements, hostiles ou non, peuvent faire fuir une partie de la population.

La lutte contre la délinquance de voie publique

Les missions de tranquillité publique se situent souvent au voisinage de la lutte contre la petite délinquance de voie publique (vols à l'étalage, vols roulotte...). De fait, une fois dotés de cet

³¹ Nom donné aux véhicules banalisés servant à la surveillance.

outil, nombre de centres de supervision qui n'avaient pas pour objectif cette finalité policière, l'adoptent.

Par ailleurs, la vidéo protection suscite souvent chez les policiers municipaux l'envie de travailler d'une façon plus offensive, de rechercher les délits ou de procéder à des interpellations, et ce d'autant plus aisément qu'ils sont au contact de policiers nationaux en recherche d'images dans les centres de supervision.

La réduction du sentiment d'insécurité

Si les effets de la vidéo protection ne sont pas toujours mesurables en termes de baisse de la délinquance, le sentiment d'insécurité est toujours favorablement impacté. Toutes les enquêtes d'opinion réalisées dans les villes équipées de ces dispositifs confirment cette tendance. Une fois la vidéo installée³², la population se sent plus en sécurité. A ses yeux, l'espace public paraît désormais maîtrisé. La forte médiatisation des interpellations réussies des terroristes ayant commis les attentats de Madrid en 2004 et de Londres en 2005 grâce à la vidéo protection conforte davantage encore cette idée.

Par ailleurs, la menace du *Big Brother* est en elle-même devenue au fil du temps moins crédible. L'expérience montre que l'exploitation des données individuelles, qui pose une vraie question de respect des libertés, est surtout liée aux enregistrements actifs des personnes elles-mêmes (inscription sur Internet, comptes commerciaux, cartes de fidélité, réseaux sociaux...) qui génèrent des fichiers comportant leur lot d'informations précises. Au contraire, les enregistrements passifs et de masse, comme la vidéo protection, génèrent une telle somme de données non personnalisées et dispersées que leur exploitation systématique et complète (par recoupements) est inenvisageable.

Aux dires de nos multiples interlocuteurs, l'opinion publique a d'ailleurs connu sur notre territoire une évolution extraordinaire à ce sujet. Une dizaine d'années plus tôt, il fallait la convaincre avant d'installer tout dispositif de vidéo protection. Aujourd'hui, les élus doivent batailler pour la persuader que son utilité n'est pas manifeste partout et pour tout type de délit, tant les demandes affluent.

Reste que, là où elle est mise en œuvre, la vidéo protection crée une attente. La décevoir serait particulièrement contre-productif.

IV. LES APPLICATIONS DANS LES TRANSPORTS PUBLICS

La gestion des flux

La vidéo permet d'abord aux transporteurs de mieux gérer leurs flux, à la fois roulants et piétons. Elle constitue ainsi un outil d'aide à la décision et de levée de doute auquel les exploitants ont fréquemment recours. De manière incidente, cet usage permet aussi une exploitation *a posteriori* des images par la police nationale en cas d'actes de délinquance ou d'attentat. Il y a toutefois là une spécificité des systèmes vidéo des transporteurs, dont l'abondance d'images permet une meilleure élucidation des infractions.

³² Souvent, avant même que les caméras nouvellement installées soient effectivement en fonctionnement, les riverains s'estiment déjà en parfaite sécurité.

A l'instar de la démarche de nombreuses villes, le choix des transporteurs publics de se doter d'équipements de vidéo protection a d'abord été guidé par un besoin interne de gestion et non à des fins judiciaires.

La protection des matériels et des personnels

Outre ses fonctions d'exploitation, les caméras ayant vocation à vidéo protéger les matériels, personnels et usagers se sont au cours des dernières années largement développées³³. Au départ rendu obligatoire dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, leur déploiement est aujourd'hui devenu courant et contribue au quotidien à la sécurisation des réseaux. Et si les agents étaient, à l'origine, réticents, les résultats obtenus grâce à la vidéo protection ont à ce point contribué à leur sécurisation qu'ils en plébiscitent à présent largement l'utilisation. Deux situations doivent être distinguées ici, selon que l'on considère les caméras embarquées et mobiles, ou fixes telles que celles positionnées en gares, stations, arrêts ou dépôts.

Dans le premier cas, l'enregistrement des images ne dure généralement pas plus de 24 heures³⁴, délai au terme duquel elles sont automatiquement « écrasées ». Les images ne sont par conséquent utilisées qu'en différé, et non en temps réel, en raison de contraintes techniques et d'exploitation³⁵. L'ensemble des transporteurs estime que le recours à la vidéo protection embarquée, sur signalement du conducteur³⁶ ou après le dépôt de plainte d'un voyageur, fournit d'excellents résultats.

Dans le second cas, la vidéo protection porte sur des espaces circonscrits, fixes et de dimension gérable pour un service de sûreté. Le dispositif de vidéo protection est alors géré selon les mêmes logiques que pour la voie publique, intégrant toutefois la particularité des lieux clos. Les grands gestionnaires de transport n'y ont cependant recours qu'en matière de levée de doute et de recherche d'éléments de preuve une fois l'infraction commise. Ainsi, le grand nombre de caméras présentes sur ces réseaux interdit toute exploitation en temps réel des images recueillies. Cet usage semble cependant suffire de l'avis même des transporteurs et des forces de police. En effet, dans la mesure où les incidents s'y déroulent en lieux clos et en la présence d'un personnel généralement nombreux, une meilleure exploitation des images est rendue possible en phase judiciaire.

Enfin, conséquence indirecte mais unanimement constatée, la vidéo protection, en participant activement au sentiment de sécurité des agents fait diminuer de manière significative le nombre de journées de grève.

La lutte contre l'insécurité, une nécessité commerciale

La lutte contre l'insécurité dans les transports publics, surtout en région parisienne, est devenue une nécessité commerciale afin de conserver les clients, lesquels fuyaient certaines lignes à certaines périodes de la journée de peur d'y être agressés.

³³ Il convient toutefois de préciser que nombre de caméras conservent une double vocation d'exploitation et de sécurité, pouvant parfois rendre plus difficile le choix exact de leur emplacement.

³⁴ 10 heures en moyenne dans les bus de la RATP.

³⁵ En effet, non seulement la solution technique qui consisterait à relier en temps réel ces caméras à un centre d'exploitation est difficilement envisageable, mais, à supposer même qu'un tel raccordement soit possible à des coûts raisonnables, ceci n'aboutirait qu'à « noyer » l'opérateur sous un flot d'images difficiles à exploiter en temps réel.

³⁶ Ou tout autre personnel de transport présent au moment des faits.

Ainsi, l'objectif des services sûreté de la RATP est d'intervenir en moins de dix minutes sur les agressions de personnes dès qu'ils en sont informés. Mais, pour autant, l'entreprise de transport ne se livre pas à de quelconques chasses à l'image ou à l'affaire. D'abord parce que son service de sûreté n'a pas pour vocation d'assurer la sécurité des biens et des personnes empruntant le réseau, cette mission étant du ressort de la police régaliennne. Ensuite, vu le nombre particulièrement conséquent de caméras installées sur les quais et dans les voitures³⁷, la tâche relèverait de la gageure.

De fait, l'apport essentiel de la vidéo protection pour la RATP est une aide à la décision. Elle permet d'évaluer un incident et d'apporter la meilleure réponse possible en temps réel. Parallèlement, ces équipements possèdent un intérêt majeur pour la police nationale en matière judiciaire. Ils constituent une véritable aide à l'enquête, en permettant notamment d'évaluer le degré de violence des infractions commises.

Enfin, la vidéo protection n'est pas utilisée pour détecter la fraude, pourtant estimée de façon importante sur certains réseaux³⁸. Par contre, elle sécurise les équipes volantes de contrôle lors de leurs interventions, notamment dans les stations sensibles. Les images stockées permettent d'identifier et de confondre les fraudeurs récalcitrants.

V. LES APPLICATIONS EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

La lutte contre le terrorisme est une des cordes de l'arc de la vidéo protection. Cette mission a d'ailleurs suscité l'installation de quelques dispositifs en France. Pour ne citer que deux exemples français, la vidéo protection a été mise en place à Cannes en mai 2002, suite aux menaces terroristes qui pesaient sur les délégations américaines lors du premier festival du film de l'après 11 septembre. De même, Strasbourg doit son dispositif, créé en novembre 2002, aux risques d'attentats islamistes qui planaient sur la cathédrale et le marché de Noël. Par ailleurs, la Grande Bretagne a commencé à développer la vidéo protection dans les années 80, notamment pour se prémunir des bombes de l'IRA³⁹ posées dans le métro. Quant à la ville de Madrid, elle a construit son dispositif de vidéo protection à la suite des sanglants attentats de 2004.

En France, la loi du 23 janvier 2006, relative à la lutte anti-terroriste, en assouplit le régime juridique, autorisant l'outil pour la protection des enceintes privées et attribuant des prérogatives importantes aux préfets, lesquels peuvent le prescrire et l'autoriser dans l'urgence. Parallèlement, les forces de sécurité intérieure gagnent le droit à l'accès aux images, quel que soit le cadre juridique, du moment que leurs chefs de service les y autorisent nominativement.

Les usages

Dans les services de lutte contre le terrorisme, la recherche d'images, publiques (centres de supervision urbains, transports...) et privées (banques, centres commerciaux...), constitue un réflexe acquis de longue date. Ce procédé est parfaitement intégré par les policiers spécialisés,

³⁷ La RATP possède un PC sécurité relié à 7 000 caméras pour le métro et le RER et 17 000 pour les bus et tramways.

³⁸ 40 % sur le réseau de la métropole lilloise.

³⁹ Irish republican army.

aussi bien dans la phase de collecte du renseignement ou de surveillance des milieux à risques que dans la phase enquête après attentat.

Les services travaillent avec tous les équipements fixes disponibles dans les villes, les transports ou les commerces, et avec leurs propres moyens vidéo, souvent mobiles, les premiers venant compléter les seconds.

Les attentats islamistes de Londres, emblématiques à ce titre, et leur résolution grâce à la vidéo ont sans doute encore renforcé ce réflexe de recours aux images. De fait, nombre de responsables estiment que cet outil, indispensable à l'identification des terroristes ou des modes opératoires, demeure très insuffisamment développé sur notre territoire.

Pour le simple traitement du renseignement, la vidéo protection s'avère également utile aux policiers. Ils l'utilisent pour vérifier nombre d'informations et comme outil d'appui. Quand un suspect est signalé dans un train, une équipe est envoyée à la gare d'arrivée pour le réceptionner ou mettre en place une filature. Si la gare est vidéo-protégée, des images sont récupérées afin de conduire des vérifications complémentaires (par exemple, s'assurer que dans la foule, des complices non repérés par l'équipe n'attendaient pas le suspect).

La vidéo protection ne remplace pas les hommes, mais elle les accompagne de plus en plus efficacement dans leur quotidien d'enquêteurs et d'agents du renseignement.

Les difficultés

Mais ces enquêtes confidentielles posent le problème du recueil et du traitement des informations. Ainsi pour surveiller ou identifier des suspects déambulant sous l'œil de caméras publiques, la mission ne peut être confiée à des opérateurs non habilités et non encadrés.

Autre problème, il faut une action humaine pour conserver les images au delà d'un certain délai. Faute de quoi, elles sont écrasées automatiquement lorsque qu'il n'y a pas de dépôt de plainte ou d'incident détecté par les opérateurs. Ainsi, en cas d'attentat dans les transports publics, il ne serait pas possible d'identifier les individus ayant effectué des repérages au-delà de quelques jours avant l'explosion.

Enfin, la détection d'individus suspects au sein d'un flux important est très difficile. Le comportement à risque demeure complexe à définir. Par contre, la détection de colis suspects fonctionne bien, parce que leur immobilité les rend vite repérables⁴⁰. Par ailleurs, le fait de pouvoir, grâce aux enregistrements vidéo, remonter dans le temps et connaître l'historique de l'abandon du bagage permet de procéder à une levée de doute et d'éviter le recours systématique aux démineurs, lequel perturbe les flux de circulation des transports publics ou des aéroports.

⁴⁰ Les logiciels intelligents expérimentés à cette fin semblent pouvoir produire des résultats.

DEUXIEME PARTIE - LES CONDITIONS D'UNE EXPLOITATION EFFICACE

En matière de vidéo protection, les collectivités sont demandeuses d'une doctrine à adopter et d'une méthodologie à respecter. Elles ont souvent regretté de ne pas avoir obtenu de réponses claires de l'Etat dans ces domaines et d'avoir dû naviguer à vue, mêlant expériences, plus ou moins réussies, des autres collectivités et conseils, plus ou moins intéressés, des entreprises privées de vidéo protection. Les transports publics partagent ces mêmes soucis d'encadrement méthodologiques.

De l'autre côté, l'outil vidéo protection interpelle de plus en plus la maison police au cœur même de son métier. Les collectivités et les transports publics, en installant ces dispositifs, s'immiscent un peu plus dans la lutte contre la délinquance et, de fait, sur les chasses gardées de la police d'Etat.

Afin d'éviter tout heurt entre ces institutions, l'intégration le plus en amont possible de la problématique de la vidéo protection dans l'organisation de sécurité devient indispensable. Cette meilleure et urgente insertion de l'outil se décline dans le choix d'une stratégie globale, la gestion intelligente du matériel, l'indispensable formation des personnels municipaux et étatiques, et la construction d'un véritable partenariat.

I. LE DEPLOIEMENT DU DISPOSITIF

La vidéo protection possède une dimension mythologique, notamment chez certains élus qui imaginent résoudre nombre de problèmes par l'implantation de quelques caméras⁴¹. Il convient de souligner qu'il est d'abord nécessaire de bâtir une stratégie globale, pour laquelle on construit ensuite une organisation humaine, laquelle sera finalement aidée par la technologie. En intégrant l'outil vidéo dans une structure beaucoup plus large et en le banalisant, on parvient à casser ce mythe, souvent préjudiciable à l'efficacité réelle des dispositifs.

Un préalable incontournable, le diagnostic de sécurité

Afin d'optimiser la phase préparatoire à l'installation des caméras, il convient d'établir un diagnostic de sécurité, mobilisant l'ensemble des partenaires concernés.

Ce diagnostic doit poursuivre quatre objectifs essentiels :

- connaître exactement la situation en terme de délinquance ;
- établir un état des moyens disponibles et des actions de prévention déjà mises en œuvre ;
- lister les attentes des pouvoirs publics et de la population ;
- définir les actions devant être conduites, et pour lesquelles l'installation d'un dispositif de vidéo protection est pertinente.

L'analyse de la délinquance sera réalisée sur la base des indicateurs suivants :

- nombre de faits relevés par les services des polices nationale et municipale; s'il en existe une.

⁴¹ Ces élus peinent parfois à faire la différence entre lieux publics, voie publique, lieux privés et lieux mixtes. Certains désiraient même placer des caméras dans les vestiaires d'un hôpital.

- type d'infractions constatées (délinquance de voie publique, atteintes aux personnes, atteintes aux biens, infractions à la législation sur les stupéfiants, violences urbaines, outrages aux forces de l'ordre...);
- efficacité répressive préalable au jugement (taux d'élucidation, nombre de mis en cause, nombre de gardes à vue...);
- profil des auteurs d'infractions, notamment des réitérants (âge, sexe, lieu de résidence, nationalité...);
- étude de la répartition des faits de délinquance sur les différents quartiers de la commune (lieux, jours, heures...).

Ces données pourront être complétées par celles émanant des transporteurs (fraude, agressions contre les voyageurs ou le personnel, détérioration de matériel...), des principaux bailleurs (troubles de jouissance, agressions contre les personnels, détérioration du parc...), de l'Education nationale (absentéisme, exclusions...), des associations (dégradations, violences, insultes...), des services publics présents sur les différents sites (hôpitaux, la Poste, EDF...) et de toute profession exposée à la délinquance (médiateurs, commerçants, infirmières libérales...).

Ce diagnostic comprendra les zones périphériques non susceptibles d'être vidéo-surveillées, de manière à pouvoir mesurer un éventuel déport de la délinquance, ainsi que des zones « témoins » sans vidéo protection, mais présentant les mêmes caractéristiques que les zones équipées, pour mieux isoler l'effet de la seule vidéo protection.

La définition d'une stratégie globale

Au vu du diagnostic, la collectivité déterminera les lieux les plus appropriés pour y installer ses caméras et opéra pour une utilisation plus ou moins « offensive » de sa vidéo protection. Tout comme il existe différentes façons d'utiliser une police municipale (îlotage, contrôle routier, respect des arrêtés municipaux, mais aussi lutte contre la délinquance de voie publique, voire renfort en maintien de l'ordre...) il existe maintes possibilités d'exploiter cet outil, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent. Ainsi, la seule vocation à la tranquillité publique (gestion des nuisances, des occupations de la voie publique, des malaises...) ne nécessite pas un dispositif aussi conséquent que la lutte contre la délinquance, et surtout ne requiert pas une coopération aussi étroite avec les forces de l'ordre. Cette dichotomie s'applique également aux transports publics. Lorsque les dispositifs de vidéo protection se limitent à la gestion des flux ou à la surveillance du matériel, ils ne nécessitent pas une collaboration aussi approfondie avec les services de police que lorsqu'ils luttent contre la petite et moyenne délinquance.

Dans la mesure où la vidéo protection est utilisée comme un instrument de lutte contre la délinquance de voie publique, sa mise en œuvre doit remodeler la stratégie générale des forces de sécurité. Elle oblige ainsi à ajuster d'autres moyens pour garantir son efficacité. Ainsi, dans une ville de province, les patrouilles de nuit ont été redéployées lors de l'installation de la vidéo protection, afin de pouvoir mieux répondre aux réquisitions du centre de supervision. De même, l'apport de cette nouvelle technologie a permis d'intensifier la lutte contre certaines infractions (notamment les violences urbaines nocturnes).

A l'inverse, dans une ville d'Italie, faute d'avoir cherché à bâtir une stratégie avec les autres forces de sécurité, la police municipale se contente d'utiliser ses caméras vidéo pour relever (en l'occurrence en photographiant) les infractions au stationnement, au demeurant fort

nombreuses⁴². Mais les précieuses informations relevées par les dispositifs, faute d'enregistrement, ne permettent aucune exploitation judiciaire.

Outre une stratégie de coopération avec les forces de sécurité d'Etat, une stratégie de communication autour de l'outil doit être adoptée. La loi oblige à informer la population de la présence des caméras sur la voie publique. Deux méthodes peuvent alors être adoptées. La plupart des villes communique sur le positionnement exact des caméras. Le panneau de signalement est le plus souvent installé au pied-même de la caméra. La commune table ici sur l'aspect dissuasif du dispositif. D'autres municipalités préfèrent n'informer que sur la notion de périmètre vidéo-protégé. La vidéo est signalée sur les panneaux d'entrée de ville et les caméras sont plus ou moins dissimulées dans le mobilier urbain. Par contre, la mairie ou le commissariat ne manquent pas d'informer régulièrement la population, souvent par voie de presse, des affaires résolues sur cet espace vidéo-protégé. Si dans le premier cas la municipalité s'appuie sur l'aspect dissuasif du dispositif, dans le second, elle compte sur son efficacité répressive.

Enfin, la prévention situationnelle devient une dimension essentielle des projets immobiliers urbains. La vidéo protection, au même titre que l'éclairage public, la privatisation des entrées ou la différenciation de l'espace public, en devient un élément incontournable. Elle s'intègre de fait dans les objectifs stratégiques des municipalités.

Le choix des implantations

Lorsque la vidéo protection est utilisée dans une perspective de lutte contre la délinquance de voie publique, elle doit obligatoirement intégrer certains lieux.

- les secteurs fréquentés :

Le centre-ville commerçant et les sites touristiques, ainsi que leurs parkings, sont les lieux les plus exposés. De même, les abords des gares ferroviaires et les arrêts de bus sont autant de points de passage, susceptibles d'attirer les délinquants. L'implantation de caméras dans ces endroits permet de lutter notamment contre les vols à l'étalage, à la tire ou à la roulotte et les dégradations volontaires.

- les secteurs agités :

Les discothèques et les bars sont des lieux névralgiques, dans la mesure où ils sont susceptibles de renvoyer sur la voie publique des gens alcoolisés et, de fait, sont autant d'endroits susceptibles de générer des troubles. Les caméras aux abords de ces sites permettent de repérer les IPM⁴³, les violences volontaires et les rixes, et surtout d'en limiter la gravité en intervenant rapidement. Dans certaines villes allemandes, l'installation de la vidéo protection répond essentiellement, voire exclusivement, à cette préoccupation de salubrité publique.

- les secteurs sensibles :

Les quartiers dits « difficiles » sont souvent le lieu de vie des délinquants. Lorsque ces derniers alimentent l'économie souterraine, ils cherchent à sanctuariser ces espaces pour mieux se livrer à leurs coupables occupations. Implantées sur ces sites, les caméras permettent de lutter contre les trafics de stupéfiants, les rodéos et les violences urbaines, et finalement de

⁴² 15 000 procès-verbaux ont été dressés l'an dernier pour le seul stationnement gênant.

⁴³ Ivresses publiques et manifestes.

se réapproprié un territoire parfois délaissé par des forces de l'ordre souvent en infériorité numérique.

- les axes de fuite :

Les délits sont souvent commis très rapidement. Cette vitesse ne permet la capture que de peu d'images. De fait, la surveillance des axes de fuite semble indispensable pour compléter les premières images. Elle permet d'identifier la destination des malfaiteurs et des véhicules ayant servi à commettre le forfait. Pour ce faire, l'utilisation d'une caméra fixe semble mieux adaptée à cette problématique, une caméra rotative risquant de pivoter au passage de la voiture recherchée et de rendre vaine toute tentative d'identification. En vidéo-protégeant les artères pénétrant dans les villes (principaux lieux de fuite) ces caméras permettent de parfaire les dispositifs installés en centre-ville (principaux lieux d'infraction).

L'intégration d'un large partenariat

D'une manière générale, les dispositifs de vidéo protection seront d'autant plus efficaces qu'ils éviteront l'affichage politique pour privilégier l'efficacité policière. Dans cette optique, la sollicitation de l'avis des policiers nationaux semble indispensable au choix de l'implantation des caméras. Réputés « experts » en matière de sécurité, ils sont plus à même d'adapter finement le dispositif à la lutte contre la délinquance de voie publique. Par ailleurs, leur implication dans l'implantation des caméras contribuera à susciter chez ces derniers le réflexe d'utilisation du dispositif, souvent encore trop timoré.

Si nombre de municipalités ont sollicité, à un degré plus ou moins élevé, l'avis policier pour l'implantation de leurs caméras, et si les policiers rencontrés ont souhaité à l'unanimité systématiser cette sollicitation, il est à noter que ni la RATP ni la SNCF n'ont associé la police nationale à l'installation de leurs caméras.

Enfin, dans une ville de province, le choix des emplacements est décidé en fonction du croisement de nombreuses données et informations sur la criminalité (notamment grâce à la présence d'un observatoire de la délinquance), mais aussi après consultation des associations de quartiers, lesquelles définissent souvent finement les besoins des habitants et les contraintes du site. Cette implication le plus en amont possible de la population permet par ailleurs de mieux faire accepter le principe d'une vidéo protection, notamment dans les quartiers dits sensibles.

II. LA SAVANTE GESTION DU MATERIEL

L'utilisation optimale

Il existe une très grande variété de systèmes de vidéo protection. La qualité de l'image varie selon différents types de résolution des caméras. La capture d'images peut être analogique ou numérique. La transmission peut utiliser les réseaux filaires (câble simple, coaxial, fibre optique...) ou les liaisons sans fil (hertziennes, infrarouges, sur base IP, ADSL...). Les logiciels d'exploitation peuvent inclure ou non certaines fonctionnalités (lecture accélérée, extraction, interopérabilité...). Les centres de supervision peuvent intégrer des écrans de toutes tailles, des possibilités d'incrustation d'images, des moniteurs de pilotage complexes... La liste des spécificités de chaque système serait ici trop longue à établir. Le choix du matériel sera donc fonction des objectifs poursuivis, des équipements préexistants, de

l'environnement immédiat, des besoins en termes de qualité et de débit, et surtout des finances disponibles.

Afin d'optimiser l'emploi de ce matériel onéreux et de réaliser des économies d'échelle, il convient de relier systématiquement les dispositifs de télésurveillance des bâtiments publics (déclenchement de la vidéo et d'une alarme à la moindre intrusion nocturne) au centre de vidéo protection. Toutefois, les opérateurs doivent pouvoir se concentrer sur leur mission de vidéosurveillance et les municipalités éviter tout détournement du système qui nuirait à l'attention des personnels (gestion du trafic routier, des bornes des voies piétonnes, du standard téléphonique de la police municipale...).

Afin d'optimiser encore leur temps de travail, il conviendrait de mettre en place, uniquement la nuit⁴⁴, des logiciels d'analyse automatique (détection des mouvements de foule, des déplacements rapides, des rixes...) permettant de sélectionner automatiquement pour les opérateurs les images à visionner. Cette dotation de caméras intelligentes permettrait de réduire le personnel de nuit.

De même, il faut rendre les dispositifs inter-opérables (utilisation simultanée des caméras de la ville, des transports publics, de la SUGE⁴⁵, du centre commercial, du stade de football...) dans le cadre de certains événements, notamment liés à l'ordre public. Ceci permettrait leur suivi sans rupture d'images. Cette interopérabilité demeure toutefois très théorique, les systèmes vidéo étant tellement différents qu'il est souvent difficile de les connecter les uns aux autres.

Le centre de supervision doit également établir très régulièrement un diagnostic d'utilisation de chaque caméra, afin de connaître notamment les raisons pour lesquelles certaines sont sous-utilisées et, au besoin, les déplacer.

Afin d'éviter les erreurs ou les oublis, il conviendrait de créer un logiciel permettant d'intégrer à l'image pilotée une incrustation de la configuration des lieux et une fiche d'aide à la décision selon le type d'événement révélé (avis aux autorités compétentes, mesures conservatoires, pilotage des caméras proches...). Grâce à ce positionnement dans l'espace et à ce *vade-mecum*, la réactivité des opérateurs serait alors décuplée.

Enfin, si les finances communales le permettent, les dispositifs de vidéo protection gagneraient à être couplés à une cartographie de la délinquance régulièrement mise à jour et à une géo-localisation précise des véhicules d'intervention. Cette configuration permettrait d'obtenir également une plus grande réactivité, voire une pro-activité.

L'effet plumeau

Principal reproche de ses détracteurs, la vidéo protection ne réduirait pas la délinquance, mais se contenterait de la déplacer. Ce travers supposé appelé « effet plumeau » est difficile à apprécier. S'il semble avéré pour certaines infractions (notamment la vente de stupéfiants), son effet n'est pas aussi simple.

⁴⁴ Ces dispositifs créeraient trop de contraintes aux opérateurs la journée.

⁴⁵ Sûreté générale, qui est un service de la SNCF.

D'abord, lorsque la délinquance baisse sur toute la circonscription, comme cela a été constaté sur la plupart des sites visités, il est difficile, sauf à imaginer que les malfaiteurs se soient rués en zone gendarmerie, de parler d'effet plumeau.

Ensuite, la zone d'efficacité de la vidéo protection dépasse souvent le périmètre protégé. Les délinquants évitent de commettre leurs méfaits dans un secteur nettement plus large, pour s'assurer qu'ils ne sont pas vus.

Par ailleurs le phénomène ne peut exister sur certains délits, notamment liés au commerce du luxe. Lorsque tous les bijoutiers sont exclusivement installés dans l'artère protégée par l'œil des caméras, il ne peut y avoir déplacement des braquages de bijouterie.

Ensuite, lorsqu'il semble exister, le phénomène subit une « perte en ligne ». Lorsque la délinquance de voie publique diminue sur un secteur vidéo-protégé, les statistiques ne constatent pas une augmentation identique de cette même délinquance dans les secteurs voisins.

Enfin, le fait que cette notion puisse susciter débat chez les contempteurs de la vidéo protection prouve au moins l'effet dissuasif qu'ils lui prêtent.

De fait, pour éviter tout risque d'effet plumeau, il convient de mixer les systèmes de vidéo protection fixes des villes aux dispositifs mobiles des services de police. Les enquêteurs d'un commissariat de province avaient ainsi placé des caméras discrètes dans des halls ouverts au public où s'étaient réfugiés des dealers contrariés dans leur commerce par un dispositif de voie publique.

Par ailleurs, cet effet plumeau peut être intégré dans une dimension tactique. En incitant les municipalités à braquer leurs caméras sur certains lieux, les forces de sécurité peuvent obliger les délinquants à se déplacer là où elles préfèrent agir.

Les oasis de sécurité, un exemple à suivre

Le gouvernement britannique a favorisé le développement de centres d'hébergement de poids lourds. Ils accueillent sur un vaste parking payant, vidéo-protégé et gardé, les centaines de camions qui sillonnent l'Europe. Sur ces espaces sécurisés, les chauffeurs trouvent la garantie de ne pas être attaqués par des pirates de la route, spécialité locale qui longtemps défraya la chronique.

Dans cette même optique, des municipalités italiennes ont installé dans les lieux publics, essentiellement des parcs, des sorties de métro ou des arrêts de bus, des bornes d'appel d'urgence, afin de créer des « oasis de sécurité ». Ces bornes sont toutes reliées par radio à un centre de supervision. Elles sont équipées de boutons d'alarme situées à différentes hauteurs, de micros et de hauts parleurs permettant au requérant de dialoguer avec un opérateur, d'une caméra fixe braquée sur le demandeur et d'une caméra mobile au creux d'un dôme permettant de scruter l'environnement. Enfin, elles sont munies d'une puissante sirène afin de dissuader tout acte de vandalisme. Dès qu'une alarme est actionnée, les caméras et les hauts parleurs sont automatiquement mis en fonction et alertent le centre de supervision.

Hautes de plus de quatre mètres et de couleur jaune, elles ressemblent aux bornes installées sur les bandes d'arrêt d'urgence le long des autoroutes. Aisément identifiables, elles sont connues de tous et s'avèrent très dissuasives. Leur aire de protection sert souvent à garer en toute sécurité des deux roues, notamment près des bouches de métro. Toutefois, en cas d'incident, les requérants utilisent encore assez peu les bornes, préférant appeler de leur téléphone portable. Par ailleurs, utilisation détournée, les opérateurs visionnent de temps à autre les images, afin de s'assurer de la quiétude des espaces couverts. Mais, limite du dispositif, ils se servent aussi des microphones installés dans les bornes pour épier les conversations des promeneurs...

Avec ces bornes, la population devient actrice de sa propre sécurité. Chacun peut aisément donner l'alerte pour lui-même ou pour autrui et, indirectement, fournir de précieuses indications par la diffusion immédiate d'images. Les forces de sécurité peuvent alors compter sur des informateurs supplémentaires.

III. LA THEMATIQUE CENTRALE DU PERSONNEL

« Une caméra n'a jamais interpellé personne. » Cet aphorisme servi par la plupart de nos interlocuteurs pointe du doigt la problématique centrale de la vidéo protection. L'emploi d'un personnel qualifié et réactif constitue une des conditions essentielles pour transformer la vidéo protection en une arme efficace en matière de lutte contre la délinquance. Cet impératif humain concerne autant le volet municipal que son pendant étatique.

Le personnel municipal

- Le recrutement adapté

A ce jour, il n'existe aucune filière de la fonction publique territoriale qui prépare au métier d'opérateur vidéo. De fait, les agents sont recrutés sans critères véritablement objectifs. Ils possèdent des profils très différents d'une ville à l'autre ; employés communaux changés de service, anciens policiers municipaux, emplois-jeunes spécialisés dans la médiation et reconvertis pour l'occasion, anciens ASVP⁴⁶... Peu de mairies ont choisi de recourir à des policiers municipaux, non seulement à cause du coût de ce type de personnel, mais aussi pour éviter les conflits d'autorité entre policiers municipaux du terrain et ceux des centres de supervision. Les municipalités ont parfois recours à du personnel reclassé (agents de service, assistantes maternelles, gardiens de musée...) suite à des impératifs médicaux ou des raisons de service (mésentente entre collègues, horaires attractifs...).

L'implication de ces opérateurs reclassés dans un service exempt de voie publique ou affectés par le fruit du hasard n'est pas forcément sujette à caution. Certains, extrêmement motivés, font même montre de compétences pointues. Toutefois, il paraît essentiel que les centres de supervision fonctionnent avec des personnels particulièrement motivés par la filière sécurité et spécifiquement formés à la vidéo protection. Faute de quoi, le risque d'avoir devant les écrans de simples téléspectateurs n'est pas négligeable. Sans motivation sécuritaire, l'opérateur ne sait quoi chercher, comment et sur quoi porter son attention. Il se contente de faire défiler des images, sans but précis.

⁴⁶ Agent de surveillance de la voie publique.

Pourtant, la vidéo protection constitue un véritable métier. L'opérateur doit réunir des compétences avérées. Il doit pouvoir détecter des comportements suspects, des rassemblements potentiellement dangereux, connaître parfaitement les lieux vidéo-surveillés et leurs possibilités de fuite ou de cachette, afin d'anticiper le comportement des délinquants. En d'autres termes, il doit, aux dires de nos différents interlocuteurs, avoir « le flair policier » ou le « goût de la chasse », et savoir réagir rapidement aux diverses infractions repérées sur les écrans.

Le recrutement doit donc être opéré aux seules fins de la vidéo protection et au sein de candidats au profil adapté. Dans cette optique, l'avis d'un expert en matière de sécurité s'avère fort utile. Ainsi, les jurys de recrutement devraient pouvoir compter sur la présence d'un policier chevronné, afin de mieux détecter la fibre sécuritaire des postulants. Par ailleurs, l'avis d'une personne extérieure à la mairie permet de limiter toute tentative d'embauche par la pratique de la cooptation que les chefs de centre de supervision ou de police municipale sont les premiers à dénoncer. Face aux pressions des syndicats ou aux velléités de la municipalité, le policier national devient un allié objectif de la structure de vidéo protection.

Cette difficulté de recrutement s'est naguère posée pour les polices municipales. Longtemps leurs agents ont été recrutés parmi les fidèles du maire, pour lesquels les compétences policières ne constituaient pas toujours un rigoureux critère de sélection. La loi du 21 janvier 1995 a mis un terme définitif à ces pratiques en instaurant le recrutement par concours. Il garantit à la population l'engagement de personnels jugés compétents et aux postulants une égalité de chance à l'embauche. Cette procédure par voie de concours pourrait être étendue aux opérateurs vidéo, agents des collectivités territoriales au même titre que les policiers municipaux.

- La gestion des opérateurs par objectifs

Une gestion active des opérateurs doit prévaloir là où les dimensions du dispositif dépassent une certaine taille critique⁴⁷. L'attitude de l'opérateur face aux images qu'il visionne est déterminante. Que chercher et comment le traiter sont les questions de base qui doivent guider son activité. A cet égard, si les services de sécurité publique doivent être, d'une manière ou d'une autre, associés à la formation des opérateurs, le chef de salle joue au quotidien un rôle déterminant.

Les missions de l'opérateur sont en effet multiples et variées. Les lieux devant faire l'objet d'une attention particulière ne sont pas les mêmes selon les horaires⁴⁸, les saisons⁴⁹ et les priorités de la municipalité ou, éventuellement, celles des forces de l'ordre. Les objectifs, redéfinis dans certaines grandes agglomérations à la semaine, peuvent évoluer en fonction de l'activité des services de police municipale ou nationale⁵⁰. Certaines missions au long cours peuvent être dévolues à certaines caméras et à certaines heures, en lien avec les services enquêteurs des forces de l'ordre. En cas de disparitions suspectes ou d'activités pré- ou post-délictuelles (actes préparatoires à la commission d'une infraction ou suivant celle-ci), les opérateurs peuvent être saisis d'une mission de recherche sur la voie publique d'individus ou de véhicules particuliers.

⁴⁷ Selon nos estimations, au-delà de 10 caméras par opérateur, un tel principe de gestion devrait être envisagé.

⁴⁸ Les sorties de débits de boisson et de discothèques par exemple.

⁴⁹ Le printemps et l'été sur certaines esplanades particulièrement fréquentées à ces périodes-là de l'année.

⁵⁰ Lutte contre l'alcool au volant, lutte contre les incendies de véhicules... selon l'activité des services.

Si certaines de ces tâches peuvent aller de soi, leur formalisation et leur suivi par les instances de pilotage du dispositif de vidéo protection permet d'en avoir une approche dynamique, renouvelée et motivante pour les opérateurs. Ces « missions » facilitent de surcroît le rapprochement et la collaboration des différents services entre eux. Enfin, elles donnent au métier d'opérateur une réelle consistance et en assure la valorisation auprès de ses agents.

- Une formation cohérente

Mais, pour pouvoir recruter au sein d'opérateurs reconnus comme tels, se pose l'épineux problème de la formation. Or, à ce jour, aucune de la vingtaine de délégations du CNFPT⁵¹ ne forme au métier d'opérateur vidéo. Tout juste trouve-t-on un GRETA⁵² en province qui prépare à cet emploi. Par ailleurs, faute de formation initiale, l'instruction des opérateurs est souvent empirique. Les employés novices, en plus d'un apprentissage technique au maniement des caméras, étudient au mieux, et selon le bon vouloir des communes, des notions de droit, de libertés publiques, de déontologie, de sociologie, de connaissance des institutions, de gestion des priorités ou de rédaction de la main courante. Une formation digne de ce nom, assurant un socle de connaissances communes et rationnellement organisées doit être rapidement mise en place dans toutes les délégations du CNFPT.

Cette uniformisation des formations permettrait de professionnaliser le métier et de faciliter les mutations d'un centre de supervision à l'autre. Afin d'éviter toute carence ou toute dérive préjudiciable à la sécurité de chacun, elle pourrait être rendue obligatoire, comme l'a été la formation des policiers municipaux par la loi du 15 avril 1999. Ainsi, en Espagne, les agents de la sécurité privée employés à la sécurité aéroportuaire ont l'obligation de suivre une formation initiale de 180 heures, laquelle, à l'issue, fait l'objet d'une certification nationalement reconnue.

A l'aune de l'expérience réussie au sein des polices municipales, ces obligations légales liées au recrutement et à la formation permettraient par ailleurs de formaliser le statut des opérateurs-vidéo, première étape de leur reconnaissance.

L'enseignement théorique des opérateurs doit être également complété par un volet pratique. Il convient de leur offrir une formation la plus proche possible du terrain vidéo-surveillé, afin qu'ils en connaissent tous les accès et toutes les possibilités de fuite ou de cachette, et qu'ils puissent anticiper le comportement des délinquants. L'objectif optimum serait de créer des « vidéo-patrouilleurs ». Cette formation pratique pourrait être dispensée en partie par des policiers locaux.

De même, il faudrait inclure dans la formation des agents la capacité à gérer plusieurs incidents en même temps, afin d'en imaginer les conséquences, d'en prioriser le traitement et d'en informer les bons interlocuteurs. Les opérateurs pourraient aussi apprendre à faire un zoom du visage de face et de profil, de la tenue vestimentaire et de l'environnement proche, afin de fournir un signalement précis aux équipages sur le terrain ou d'identifier ultérieurement les auteurs.

D'aucuns déplorent que les opérateurs enfermés dans les centres de supervision se coupent du terrain. Le dilemme du choix entre un personnel réputé plutôt « administratif » et un autre jugé plutôt « actif » pourrait être tranché par le recours à une expérimentation assez probante.

⁵¹ Centre national de la fonction publique territoriale.

⁵² Groupement d'Établissements publics locaux d'enseignement (lesquels fédèrent les ressources humaines et matérielles pour organiser des actions de formation).

Dans un des centres visités, les agents municipaux sont employés à 50 % de leur temps au centre de supervision et à 50 % comme ASVP. Cette configuration permet aux opérateurs de mettre à profit leur expérience de terrain (connaissance fine des lieux, contacts permanents avec les riverains, identification aisée des délinquants...), mais aussi permet d'échapper au confinement des centres de supervision, le besoin « d'aération de l'esprit » étant une demande presque récurrente. Une semblable organisation a été pareillement observée dans un centre de supervision de la SNCF, où les employés partageaient leurs horaires entre la fonction d'opérateur-vidéo et d'agent de contrôle et d'interpellation. Cette disposition mêlant travail de terrain et de supervision nécessite une double formation et donc un personnel à la fois compétent sur la voie publique et derrière des écrans. Pour contraignante qu'elle soit, elle semble cependant idéale.

De même, s'il semble onéreux d'utiliser essentiellement des policiers municipaux dans les centres de supervision, il paraît stratégique de privilégier le choix d'un gradé de la police municipale pour sa direction. Ce dernier semble à même d'instiller la culture policière nécessaire aux opérateurs, notamment pour leur fixer des objectifs judiciaires, leur assigner des tâches précises, orienter leurs recherches sur les comportements suspects... La présence dans le centre d'un agent assermenté et formé à la déontologie policière garantit par ailleurs une certaine éthique dans l'utilisation des images.

Le métier d'opérateur-vidéo est encore très récent. Sa jeunesse ne permet pas, pour l'heure, de tirer des enseignements sur son évolution dans le temps. Aux dires de nos interlocuteurs, il semble toutefois que les contraintes liées à ce métier (attention soutenue, fatigue oculaire, espace confiné, horaires décalés...) ne permettent pas d'envisager des carrières complètes dans les centres de supervision. Aussi, faudrait-il prévoir au terme de 10 ou 15 ans de service, des possibilités de reconversion au sein d'autres services, notamment en facilitant l'accès au concours de policier municipal. Parallèlement, il serait souhaitable de concevoir un système de primes incitant au départ des opérateurs, agents de catégorie C, afin d'éviter qu'ils ne restent en poste indéfiniment pour ne pas perdre les avantages financiers liés à ce type d'emploi (travail de nuit, de dimanche et de jour férié...).

- L'impératif de la confidentialité

Le non respect de la confidentialité demeure le talon d'Achille de la vidéo protection. Une seule dérive en la matière peut ruiner l'image de tout le dispositif. Sourcilieuse des éventuelles atteintes à son image, l'opinion publique pourrait vite changer si des dérapages étaient constatés et médiatisés.

Ce respect de la confidentialité ne peut souffrir d'approximations. Afin de garantir la discrétion, certains services rédigent une charte de confidentialité signée par tous les opérateurs-vidéo et parfois affichée en bonne place dans le centre de supervision. Cette pratique doit être généralisée pour contribuer à la préservation des libertés publiques.

De même, l'accès au centre doit être restreint aux seules personnes habilitées et doit être rigoureusement contrôlé. Parallèlement, le nombre d'employés autorisés à pratiquer des extractions doit être strictement limité, afin de garantir le caractère secret des images stockées.

Par ailleurs, de nombreux services municipaux ont doté leurs opérateurs-vidéo d'une tenue identique, qui se décline du sobre T-shirt à l'uniforme intégral, en passant par la simple chemise brodée d'un écusson. Cette obligation de porter un vêtement spécialement dédié permet à l'opérateur de « changer de peau » et de différencier ses fonctions à l'intérieur et à

l'extérieur du centre de supervision. Cette mue vestimentaire incite à mieux intégrer la confidentialité de sa mission.

De même, les mixités sexuelle, sociale ou d'origine ethnique au sein des équipes d'opérateurs permettent également de limiter les dérives de type machiste (épier les filles) ou raciste (rechercher les délits de faciès) préjudiciables à la notoriété du centre de supervision. La constitution des équipes relève alors d'un subtil, mais parfois salutaire, dosage.

Dans certains services, le responsable du centre de supervision, voire le chef de la police municipale, disposent sur leur bureau du déport de l'image pilotée par le ou les opérateurs. Cette configuration, connue des employés, lui permet d'avoir un contrôle permanent de ce que regardent les opérateurs et, par delà, d'éviter également les turpitudes.

Enfin, l'installation d'un comité d'éthique chargé de piloter l'implantation du dispositif et de recueillir les possibles protestations permet d'éviter tout éventuel dérapage et de susciter un consensus parmi la population.

Les fonctionnaires de police

- L'acquisition du réflexe

Nombre de services de la police nationale restent timorés quant à l'utilisation des images. La culture de la vidéo protection, il est vrai récente sur notre territoire national, est loin d'être partagée par tous. Le plus souvent, elle ne repose que sur la volonté de DDSP convaincus de l'efficacité des dispositifs ou de la présence d'esprit d'OPJ rompus à son maniement. Pour que l'utilisation de l'outil ne dépende pas de la personnalité de chacun, il semble urgent de créer chez tous les enquêteurs un « réflexe vidéo ».

Ce « réflexe » existe déjà pour les réquisitions aux opérateurs de téléphonie mobile ou aux établissements bancaires. L'abolition des réticences vis à vis des images devrait permettre de l'étendre à l'outil vidéo.

Pour ce faire, il convient de sensibiliser les nouveaux arrivants aux dispositifs de vidéo protection, afin de les habituer dès leur affectation au maniement des images et surtout d'entraîner les plus anciens, souvent rétifs au changement, à les imiter.

Par ailleurs, les chefs de service se doivent de multiplier les notes de service incitatives à la recherche d'images dans le cadre judiciaire, d'accroître la fréquence des visites de policiers dans les différents centres de supervision, de sensibiliser les enquêteurs par des comptes-rendus mensuels d'affaires résolues grâce à l'outil et d'intégrer l'usage des caméras dans les stratégies de surveillance, afin de créer une véritable culture de la vidéo protection dans les rangs de la police nationale.

Dans l'optique de rendre encore plus automatique le « réflexe vidéo », demande récurrente de nombre de chefs de service⁵³, une autre piste pourrait être explorée. Ainsi, lors de l'enregistrement des plaintes, le policier s'efforce de réduire le nombre de ses actes dans un souci d'accueil rapide d'un public souvent nombreux en salle d'attente. Ce faisant, il risque d'omettre d'effectuer de précieuses recherches d'images. Pour pallier cette difficulté et soulager l'OPJ des investigations annexes, certains services ont dévolu à un fonctionnaire

⁵³ « Comment rendre systématique dans nos services l'utilisation de la vidéo ? » constituait le principal leitmotiv des chefs de circonscription consultés.

(actif ou administratif) le soin de vérifier systématiquement l'existence ou non d'une caméra dans les environs du lieu d'infraction. Outre l'aspect fastidieux de cette tâche, les délais inhérents au dépôt de plainte⁵⁴ peuvent réduire à néant toute investigation, les séquences vidéo ayant pu être écrasées entre-temps. De fait, pour systématiser et accélérer la recherche d'une image, publique ou privée, sur le lieu de l'infraction et « industrialiser » le premier acte de la procédure, il conviendrait de créer un logiciel de localisation des caméras de vidéo protection relié aux terminaux enregistrant les plaintes. La seule mention d'une adresse à proximité d'une caméra déclencherait un avertissement (sonore ou visuel) sur l'écran d'ordinateur. Aucun recueil d'images ne passerait ainsi à travers les mailles du filet des enquêteurs.

- Des nouvelles procédures pour une exploitation maximale des images

Pour lutter contre ce mal typiquement français que sont les violences urbaines, certains policiers, baignés par la culture vidéo, aimeraient pouvoir être plus intrusifs. En plus d'obtenir une physionomie du quartier avec les caméras de voie publique, ils souhaiteraient avoir accès aux images des halls d'immeuble recueillies par les caméras des bailleurs sociaux. Cette demande est d'autant plus pressante que les syndicats ou les offices HLM n'hésitent plus à déposer plainte, images à l'appui.

De la même façon, les interventions des policiers dans les quartiers hautement sensibles génèrent souvent de fortes potentialités de dérives ; insultes, outrages, rassemblements hostiles, voire agressions physiques. Il conviendrait donc de systématiser la couverture vidéo à chaque intervention. Elle permettrait de façon dissuasive de protéger les équipages engagés et, en cas d'échec de la prévention, d'identifier les meneurs et de réunir les preuves pour les confondre.

A ce sujet, les images vidéo possèdent un impact non négligeable devant les tribunaux. Produire un certificat médical présentant 8 jours d'ITT⁵⁵ et diffuser des images de violence aveugle ne provoquent pas le même effet sur les magistrats. De même, le terme « importuner le voisinage », rapidement vidé de sa substance par n'importe quel avocat de la défense, peut prendre consistance avec l'aide d'images de vieilles dames insultées, bousculées et empêchées de rentrer dans leur hall d'immeuble. Il convient donc d'inciter les services enquêteurs à recueillir un maximum d'images vidéo pour chaque procédure et à les transmettre aux tribunaux, afin de fournir au système accusatoire une évaluation précise des comportements déviants, des dommages commis ou du climat qui régnait au moment des faits (notamment pour les violences urbaines).

Si les images vidéo devaient se multiplier dans un proche avenir, leur accès aux enquêteurs devrait également être facilité. Il conviendrait de simplifier de façon légale (une simple inscription sur un registre dédié plutôt qu'une réquisition judiciaire) et technique (utilisation d'une clef USB plutôt que la gravure d'un CD) les procédures d'extraction d'images. Une autre solution serait de permettre l'accès direct des policiers aux images stockées dans les centres de vidéo protection par un terminal sécurisé et installé dans les commissariats. Ce dispositif, qui existe déjà sur certains sites, fournit d'excellents résultats. Il facilite les recherches des enquêteurs et réduit de fait les délais d'investigations. Par ailleurs, il soulage les centres de supervision des recherches d'images, mission particulièrement chronophage et pour laquelle, connaissant mal les délinquants, ils ne sont pas toujours les plus aptes.

⁵⁴ Notamment lorsque les victimes déposent plainte durant leurs journées de repos du week-end pour des actes commis quelques jours plus tôt et que la vérification n'a lieu que le lundi matin.

⁵⁵ Interruption temporaire de travail.

Nombre d'actes criminels (vols à main armée, trafics de stupéfiants, viols...), mais aussi de délits (cambriolages, revente de stupéfiants, rodéos...) sont commis en utilisant des voitures volées. De fait, la lutte contre cette infraction permet de réduire une partie de cette criminalité. Aussi, serait-il urgent de généraliser les systèmes de lecture automatique des plaques d'immatriculation (LAPI) qui comparent en une fraction de seconde les numéros relevés dans son champ de vision au fichier des véhicules volés. L'équipement des voitures de patrouille ou des entrées de parkings publics permettrait de retrouver rapidement nombre de véhicules volés. Boulimique, le système peut contrôler jusqu'à 70 000 plaques d'immatriculation par mois, là où le gardien de la paix, même zélé, peine à relever deux ou trois centaines de numéros dans le même laps de temps. La gendarmerie nationale, qui gère une partie conséquente de la délinquance des gens du voyage, spécialisée dans les recels de véhicules et de pièces détachées volés, se montre déjà particulièrement intéressée par l'exploitation de ce système. Utilisé depuis 2005 en Grande Bretagne, ce dispositif a permis de réduire de façon drastique sur certains secteurs les vols et les recels d'automobiles.

Une des grandes difficultés de la lutte contre la délinquance de voie publique est la capacité d'adaptation des malfaiteurs. Par exemple, lorsqu'une caméra est implantée (et repérée) sur un secteur, les dealers se déplacent de quelques mètres pour poursuivre leur sinistre besogne à l'abri de l'indiscret objectif. Il conviendrait donc d'intégrer dans le nombre d'équipements validés par les autorités préfectorales un certain pourcentage (10 ou 20 %) de caméras mobiles (ou nomades) dont la localisation pour une période déterminée serait simplement déclarée, et au besoin motivée, en préfecture ou au Parquet. Cette procédure plus souple éviterait de patienter douze ou dix-huit mois pour installer une nouvelle caméra et permettrait d'être beaucoup plus réactif aux phénomènes de délinquance ponctuelle.

D'une manière générale et dans l'optique d'une utilisation maximale des dispositifs, les services de police devraient être incités à utiliser les centres de supervision afin de rendre leurs filatures encore plus discrètes, à constituer des vidéothèques afin de permettre aux plaignants de reconnaître leurs agresseurs à leur démarche ou leur façon de commettre des infractions, et à diffuser les images des délinquants non identifiés (voleurs à la tire, vandales, auteurs de coups et blessures...) sur un réseau sécurisé⁵⁶ afin de faciliter leur identification par des services voisins. Cette dernière disposition, expérimentée dans une ville de province, fournit d'excellents résultats, 61 personnes ayant été identifiées et interpellées en 2007 grâce à cette procédure.

IV. LA CLEF DE VOUTE DU PARTENARIAT

Un dialogue constant

Si beaucoup de policiers admettent que la vidéo protection peut se révéler être un précieux outil, « l'institution police » hésite encore entre sa soif d'images et sa crainte de l'instrumentalisation. Cet atermolement résulte de deux constatations. D'un côté, beaucoup de chefs de service chargés du maintien de l'ordre ou d'enquêteurs chargés d'enquêtes judiciaires avouent ne plus pouvoir, par un classique effet de cliquet, se passer de cet outil. De l'autre, la vidéo apporte un surcroît de travail aux policiers. Au même titre que l'appel « 17 police-secours », la saisine du centre de supervision constitue une réquisition supplémentaire.

⁵⁶ Du type Intranet de la DDSP.

La clarification des objectifs et des missions des uns et des autres, inscrite dans de rigoureuses chartes de partenariat, permet d'éviter cet écueil.

L'installation, de façon systématique, d'un déport d'images au commissariat permet de réduire les délais d'intervention de la police nationale et de mieux dimensionner les équipages requis. Mais surtout, ce déport oblige à des relations constantes entre personnel du centre de supervision et policiers. Ces rapports quotidiens créent inévitablement du lien.

De la même façon, il convient de réserver dans les centres de supervision (surtout ceux des transports publics) un pupitre spécialement dédié à la police nationale, afin de pouvoir gérer en temps réel des événements exceptionnels (voyages officiels, manifestations culturelles...) ou particulièrement graves (attentats, catastrophes naturelles...), voire des filatures judiciaires. Dans une grande ville de province, ainsi qu'à la RATP, l'entreprise de transport public a installé côte à côte deux centres de supervision, rigoureusement identiques ; l'un à destination de ses services de surveillance, l'autre à destination de la police nationale. Cette grande proximité permet de gérer les incidents de façon très rapide et très efficace.

Toutefois, les policiers craignent de se sentir liés par les réquisitions des centres de supervision. Ils redoutent d'être obligés à intervenir, notamment à des fins mineures ou pour lesquelles la répercussion sur la délinquance de voie publique n'est pas évidente. Aussi, il convient d'encadrer précisément les modalités d'intervention des forces d'Etat au sein d'une convention avec la municipalité, afin que ces dernières gardent le contrôle de l'opportunité et des moyens de leur action. Si un modèle de « convention de partenariat relative à la vidéosurveillance urbaine entre ville et DDSP » a bien été rédigé par la DCSP à l'attention des services concernés, il conviendrait cependant de savoir s'il a été décliné au niveau local et dans quelle mesure ladite convention est appliquée sur le terrain, nos interlocuteurs ne l'ayant jamais évoquée.

La mauvaise entente entre un maire (ou son adjoint à la sécurité) et un DDSP (ou un chef de circonscription) peut très vite enrayer le bon fonctionnement de la vidéo protection. De même, à chaque changement de municipalité ou d'affectation des hauts fonctionnaires de police, le dialogue peut être interrompu ou revivifié. Pour éviter que les dispositifs ne reposent uniquement sur la personnalité des deux principaux partenaires, des liens doivent être noués à tous les étages et en toutes occasions. Cette demande insistante de formaliser le plus loin possible le partenariat est récurrente autant au sein des interlocuteurs de la ville que de la police nationale.

Cette formalisation au quotidien se décline par l'organisation régulière de réunions intégrant les cadres du commissariat et des centres de supervision. Elles favorisent l'échange d'informations confidentielles (types de délinquance rencontrée sur certains secteurs à certains moments), la conception d'analyses stratégiques et finalement la transmission de consignes opérationnelles à l'intention des opérateurs permettant d'orienter leurs missions de lutte contre la délinquance de voie publique. De même, pourraient être communiqués aux opérateurs les individus recherchés. L'échange pourrait bien évidemment s'effectuer dans les deux sens. Les opérateurs pourraient signaler les comportements ou les regroupements suspects régulièrement repérés, mais aussi transmettre les informations qu'ils récupèrent souvent d'autres services (ASVP, médiateurs, coordinateurs, prévention spécialisée...).

Le lien se crée aussi en procédant régulièrement à des stages d'observation des fonctionnaires de police dans les centres de supervision et inversement. Ces échanges permettent à chacun de mieux prendre en compte les contraintes de l'autre et de mieux évaluer les potentialités d'intervention de chaque partenaire.

Par ailleurs, lorsque l'auteur d'un délit sur la voie publique (vol à l'étalage, dégradations, violences...) signalé par les opérateurs est interpellé dans la foulée, les opérateurs peuvent constater « *de visu* » le résultat de leur travail. Par contre, lorsqu'ils informent le commissariat de délits n'engendrant pas une interpellation immédiate (notamment pour les petits trafics de stupéfiants ou le recel) ils peuvent se décourager de la carence « apparente » des services de police ou du silence des policiers quant aux suites données à leur signalement. Le retour d'information, qui est déjà une demande récurrente des policiers municipaux pour leurs rapports de mise à disposition, doit aussi être organisé pour les opérateurs-vidéo, pareillement en demande de reconnaissance.

En plus de diffuser régulièrement ces informations concernant leur activité « judiciaire », une action symbolique pourrait être menée. Elle consiste à dédier pendant un laps de temps déterminé (environ trois heures) un équipage de police nationale aux opérateurs. Cette expérience a déjà été tentée avec un certain succès. Particulièrement motivés par cette preuve de confiance, les employés du centre de supervision ne manquent jamais de « lever une affaire »...

Enfin, les chefs de service ou les directeurs d'enquête doivent veiller à ce que les commandes d'extraction d'images soient rapidement récupérées par le service demandeur (au plus tard le jour suivant). Cette diligence valorise le travail des opérateurs, pour lesquels cette charge est devenue au fil du temps des plus conséquentes. *A contrario*, le manque de rigueur dans la gestion des commandes risque de démotiver durablement les opérateurs dans leurs fastidieuses recherches.

Des protocoles communs

La vidéo protection nécessitant l'intervention de plusieurs partenaires, il convient de formaliser les procédures en identifiant des cas concrets (savoir qui fait quoi en cas de vol à l'étalage, de déambulation de marginaux, de rodéo sur deux roues...) et en menant une analyse systémique du dispositif, afin de déterminer quel est le meilleur intervenant pour chaque cas de figure susceptible d'être révélé par la vidéo (police nationale, police municipale, ASVP, agent communal, fourrière...). Ce faisant, les réactions ne reposent plus sur la bonne volonté de chacun, mais sur des automatismes. Cette formalisation ne doit pas se borner à prévenir le planton du commissariat, mais à solliciter un service particulier pour chaque type d'infraction. En interpellant le bon interlocuteur, les opérateurs finissent par connaître ses besoins et ses moyens. De fait, les signalements des centres de supervision deviennent plus complets et beaucoup plus précis.

Avec la mise en place de procédures et protocoles communs, les opérateurs ne se posent plus de questions. Ainsi lorsqu'ils repèrent une mendicante seule, ils requièrent l'intervention de la police municipale. Lorsqu'ils constatent que cette même mendicante tient un bébé dans les bras, ils sollicitent la police nationale, parce qu'ils savent que la procédure n'est pas la même.

Sans qu'il soit besoin de le leur demander, les opérateurs doivent également systématiser le recueil d'images dès qu'un contrôle policier (national ou municipal) se déroule sous les objectifs des caméras.

De la même façon, dès qu'un appel au 17 police secours est transmis, le policier doit pouvoir requérir le centre de supervision, afin d'obtenir immédiatement une image de la situation révélée par téléphone et de diligenter l'équipage le plus adéquat. La levée de doute ainsi réalisée facilite la rationalisation et le meilleur dimensionnement de l'équipe intervenante.

De nouveaux partenaires financiers

En plus d'une meilleure articulation entre acteurs chargés de la sécurité et d'une meilleure acceptation par les populations locales des dispositifs installés, le partenariat, noué cette fois avec d'autres collectivités ou des organismes privés, peut permettre d'alléger les coûts souvent significatifs de la vidéo protection.

Ainsi, les conseils régionaux et généraux pourraient financer en partie des projets de vidéo protection aux abords des lycées et collèges, notamment dans les quartiers sensibles, afin de lutter contre les petits trafics, les rackets, les intrusions, les vols de deux roues et les agressions contre le personnel enseignant.

De même, les communautés urbaines ou d'agglomération, peuvent maintenant développer cette compétence. La mutualisation de petits dispositifs de vidéo protection au sein d'un seul centre de supervision permettrait de réduire drastiquement les coûts de fonctionnement, souvent les plus conséquents.

La gestion de l'espace public participe aussi à la sécurisation des entrées d'immeuble. En Italie, la vidéo protection apporte une indéniable plus-value au patrimoine immobilier surveillé. Dans cette même perspective, la participation financière des bailleurs publics ou privés à l'implantation et au fonctionnement des centres de supervision ne semble pas dénuée de sens.

Le développement des partenariats avec les assureurs semble également être une piste exploratoire. Les compagnies pourraient inciter leurs clients résidant au sein des zones vidéo-protégées (donc moins soumises au risque délinquantiel) à participer au financement des dispositifs, en échange d'une baisse significative de leurs cotisations.

Enfin, les commerces de centre-ville sont les premiers bénéficiaires des systèmes de vidéo protection, souvent pour leur plus grande satisfaction. Dans la mesure où certaines municipalités ont bâti de tels dispositifs pour sécuriser un cœur de ville souvent perturbé et y faire revenir une clientèle attirée par les centres commerciaux des périphéries, il ne semble pas inconcevable de solliciter une participation des unions commerciales ou des chambres de commerce et d'industrie au financement de la vidéo protection.

V. L'EFFICACITE EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Les services de lutte anti-terroriste se heurtent encore très souvent à des problèmes de qualité d'images produites par des matériels obsolètes, mal entretenus ou mal positionnés.⁵⁷ La situation tend à s'améliorer quelque peu, mais les prises de vue nocturnes demeurent sommaires, notamment à cause du mauvais éclairage de la rue. Or, les auteurs d'attentats en Corse ou au Pays basque agissent essentiellement la nuit.

S'agissant de la protection des cibles institutionnelles (par exemple, les bâtiments publics), il conviendrait d'élargir les champs et la profondeur de vision des caméras. Il ne faudrait pas se contenter de filmer le bâtiment et ses abords, mais également les rues avoisinantes et les voies d'accès. Ceci permettrait de récupérer des images de terroristes qui, en phase de repérage de leurs cibles, stationnent leurs véhicules parfois à plusieurs centaines de mètres du bâtiment visé... De même, quand un bâtiment est mitraillé à partir d'une voiture, l'élargissement du dispositif permettrait d'identifier la direction de fuite des auteurs.

Les temps d'enregistrement des images s'avèrent parfois trop courts. En effet, les actes de terrorisme, comme pour toutes les affaires criminelles, se préparent assez longtemps à l'avance, avec des repérages très antérieurs à l'action. Afin de retrouver ces images, un temps d'enregistrement de 7 jours devrait constituer un seuil minimum.

Toutefois, cette requête en matière de durée d'enregistrement se heurte à la difficulté d'exploiter les images quand leur masse critique devient trop importante. Lorsque les enregistrements représentent un volume conséquent, l'utilisation devient particulièrement complexe et nécessite d'importants renforts de personnels.

La vidéo protection « intelligente » (notamment par la reconnaissance faciale) permettra sans doute de substantiels gains de productivité. De même, le développement du système LAPI devrait faciliter le suivi des suspects, notamment sur certains axes autoroutiers ou routiers très fréquentés ou sur certains points de passage obligé, tels que les ponts, les péages ou les postes frontières.

Enfin, les services de lutte contre le terrorisme insistent pour pouvoir rapidement disposer d'une cartographie nationale des dispositifs publics de vidéo protection.

⁵⁷ Certaines caméras publiques ou privées ne sont tout simplement pas branchées, se contentant d'un effet dissuasif.

TROISIEME PARTIE – LES CRITERES D’EVALUATION

La vidéo protection est un outil qui permet de contribuer à la lutte contre la délinquance. Tous nos interlocuteurs en sont intimement convaincus. Mais une fois cette évidence dépassée, les interrogations demeurent. Quelle est la part mesurable de la vidéo protection dans cette baisse effective de la délinquance ? Dans quels lieux est-elle la plus efficace ? Contre quelles formes de délinquance agit-elle principalement ?

D’aucuns se sont essayés à répondre à ces questions récurrentes. Mais le manque de critères d’évaluation tangibles constitue la principale difficulté pour formuler des explications rationnelles. De fait, des données approximatives circulent, sans qu’il soit aisé de démêler la part de réalité tangible de l’autosatisfaction généralisée.

Dans ce chapitre, nous évoquerons quelques résultats concrets qui, par les recoupements réalisés sur différents sites, semblent les plus pertinents. Après avoir recensé les difficultés à mener une évaluation en la matière, nous définirons une liste d’indicateurs susceptibles d’être utilisés d’un côté par les villes (et, par extension, par les transports publics) et de l’autre par la police nationale.

I. QUELQUES RESULTATS CONCRETS

La culture anglo-saxonne étant davantage que la nôtre portée sur l’évaluation, de nombreux ouvrages de criminologie fournissent quelques éléments d’appréciation. Dans un souci de clarté, nous n’évoquerons ici que deux séries de travaux. Nous les illustrerons par quelques données recueillies lors de nos propres recherches.

Les principaux travaux sur l’évaluation

Une étude anglaise⁵⁸ révèle que la vidéo protection ne possède pas un impact déterminant sur le volume de la délinquance dans les espaces complexes et étendus. Ce constat s’applique en particulier aux grandes stations de métro londoniennes. Cet impact a été mesuré sur l’évolution des vols à l’arraché, des vols à la tire et des agressions. En effet, la majorité des vols sont commis par des pickpockets dont l’action (rapide et discrète) peut aisément échapper à la vigilance d’un opérateur qui doit manipuler une trentaine de caméras à la fois. Et quand bien même il serait repéré à l’écran, l’auteur d’un vol pourrait facilement prendre la fuite dans les méandres de la station. Ce constat a été corroboré par les résultats d’une analyse menée sur trois villes de tailles différentes qui avaient équipé certaines rues de leur centre-ville.

Cette même étude assure que la vidéosurveillance possède des effets distincts selon la nature des délits, un impact relatif sur certaines atteintes à la propriété et quasiment aucun s’agissant des atteintes aux personnes. Ainsi, certains espaces sont plus propices à une vidéo protection efficace que d’autres, notamment les lieux fermés dont les entrées et sorties sont contrôlées, comme les parkings ou les centres commerciaux. Par ailleurs, elle est plus performante pour

⁵⁸ Gill, Martin et Spriggs, Angela, 2005, *Assessing the Impact of CCTV*, Home Office Research Study 292, Home Office Research, Development and Statistics Directorate, Londres, février.

les délits prémédités (en particulier les vols) que pour les délits de type « impulsif », comme par exemple ceux commis sous l'emprise de l'alcool. De même, elle est plus efficace pour certaines atteintes aux biens que pour les atteintes aux personnes, parce que ces dernières sont le plus souvent commises de manière impulsive.

Une enquête québécoise⁵⁹ apporte des résultats similaires. Elle démontre que la vidéo protection peut faire baisser la plupart des délits, mais elle obtient ses meilleurs résultats sur les délits visibles commis par des délinquants craignant la confrontation. De même, elle affirme que l'outil est plus efficace dans les lieux fermés d'où les délinquants ne peuvent fuir facilement une fois l'infraction commise. Par ailleurs, un dispositif de vidéo protection qui augmente réellement la capacité du personnel à détecter et à intervenir offre d'excellentes chances de faire reculer durablement la délinquance visée. Enfin, la publicité amplifie les résultats à court terme des dispositifs implantés.

Les observations de terrain

Le recueil d'observations, tant sur le territoire national qu'à l'étranger, a permis de confirmer ces premiers éléments d'évaluation.

Dans la plupart des villes où la vidéo-surveillance est mise en place, les atteintes contre les biens diminuent. Ainsi, les vols à la roulotte sur les parkings touristiques d'Avignon (infractions qui ont suscité l'installation de la vidéo protection) ont significativement baissé. Les vols à la portière et les vols de véhicules ont diminué à Cannes. Les vols à la roulotte et les cambriolages ont régressé à Orange. Les vols à la roulotte ont baissé à Carpentras, tout comme les dégradations dans le centre-ville de Strasbourg

Par ailleurs, d'autres infractions liées aux biens ont complètement disparu. Ainsi, à Orléans, les dégradations de bâtiments publics sur toute la commune et les vols de numéraires aux distributeurs automatiques du cœur de ville n'existent plus. A Cannes, les braquages de bijouterie sur la Croisette et les ventes à la sauvette sur ce même espace se sont littéralement volatilisés.

Par contre, les pickpockets sont peu impactés par la vidéo, sauf sur le réseau SNCF de Strasbourg, où la SUGE a concentré ses efforts, en surveillant étroitement les quais d'arrivée du TGV.

S'agissant des infractions contre les personnes, les vols avec violences et les agressions ont sensiblement baissé à Mulhouse. De même, les regroupements hostiles ont fortement diminué dans le centre-ville de Carpentras. Par ailleurs, la vidéo protection empêche souvent que les bagarres ne dégénèrent en blessures plus graves, puisque la police intervient beaucoup plus tôt, notamment à Düsseldorf (infraction ayant d'ailleurs suscité l'installation du dispositif).

Ainsi, là où les caméras sont installées, non seulement les faits de délinquance baissent, mais en plus l'élucidation est plus forte.

⁵⁹ Grandmaison (R.), Tremblay, (P.) (1997), "Evaluation des effets de la télésurveillance sur la criminalité commise dans 13 stations du métro de Montréal", *Criminologie*, 40, p. 93-110.

Parallèlement, la vidéo protection a modifié l'attitude des délinquants (port de cagoule ou de casque moto, échange de blousons, fuite systématique...). Les interpellations en flagrant délit et certaines identifications *a posteriori* sont donc devenues plus complexes à réaliser.

II. LES DIFFICULTES INHERENTES A L'EVALUATION

Un engouement modéré

En France, l'évaluation des politiques publiques demeure, en dépit de la récente mise en œuvre de la LOFT⁶⁰, une notion encore peu exploitée. Elle l'est encore moins en matière de vidéo protection, malgré les sommes importantes engagées⁶¹. Cette carence n'est pas typiquement hexagonale. Non seulement l'Italie et l'Espagne n'ont pas entamé cette démarche, mais elles ne semblent pas du tout en manifester le désir.

Sur notre territoire, faute d'indicateurs fiables et labellisés, très peu de communes se sont lancées dans cette délicate opération. D'ailleurs, lors des dernières élections municipales des centres de supervision s'étaient déclarés incapables de fournir au maire sortant des statistiques précises sur les résultats de la vidéo protection.

Un maquis de causalités

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, pour être efficace, l'installation de la vidéo protection doit s'inscrire dans une stratégie globale qui mêle nombre d'acteurs. De fait, une fois la baisse de la délinquance constatée, les résultats apparaissent hétérogènes et contrastés, parce qu'ils dépendent de nombreuses variables qu'il faut ajuster et harmoniser en permanence.

Ainsi, la nouvelle stratégie qui accompagne la mise en œuvre de la vidéo protection génère très souvent une modification de l'organisation de la police municipale et, dans une moindre mesure, de la police nationale (restructuration de l'îlotage, redéploiement des patrouilles véhiculées...). De même, avec l'implantation des caméras, les lieux visés changent de physionomie sociale (migration des dealers, déplacement des marginaux, retour des chaland...). Par ailleurs, la gestion du système évolue au fur et à mesure de sa mise en place (croissance de la zone vidéo-surveillée, expérience accrue des opérateurs, adaptation des horaires de surveillance...). Enfin, l'installation des dispositifs oblige souvent à modifier des éléments du paysage urbain, lesquels influent sur la prévention situationnelle (amélioration de l'éclairage public, taille des arbres...).

Aussi, la part attribuée à la vidéo dans la diminution de la délinquance est particulièrement difficile à mesurer précisément. Découragés par la multiplicité des paramètres engagés et faute de pouvoir isoler l'objet vidéo, les utilisateurs renoncent à monter des méthodes d'évaluation.

⁶⁰ Loi d'orientation des finances territoriales, promulguée en août 2001 pour une application à compter de la loi de finances de [2006](#).

⁶¹ Pour un dispositif moyen, il faut compter un ratio d'environ 35 000 €TTC par caméra (en intégrant les liaisons, les logiciels, le local, le génie civil...).

Le complexe effet dissuasif

L'évaluation des dispositifs en matière de délinquance se heurte à une difficulté majeure et inhérente à son objet. La vidéo protection est d'abord un outil de dissuasion. Ainsi nombre de faits délictuels sont empêchés par la simple présence d'une caméra sur la voie publique, voire d'un banal panneau la signalant. Les malfaiteurs peu chevronnés, s'estimant épiés, hésitent souvent à passer à l'acte.

Mais, non contente de son effet dissuasif, la vidéo protection génère aussi des vertus préventives. Ainsi, maintes interventions (notamment de la police municipale) suscitées par le centre de supervision sont effectuées en amont, avant que ne se produise un fait délictuel. Par exemple, des enfants qui jouent avec des boîtes d'allumettes seront repérés par les opérateurs et empêchés par les policiers d'incendier quoi que ce soit. De même, les bousculades de jeunes à la sortie d'une discothèque, lieu éminemment surveillé le week-end, seront pareillement décelées et endiguées par l'équipage dépêché immédiatement sur place avant de se transformer en rixes. Tout comme il n'a jamais été possible de quantifier la prévention, tous ces faits contrariés par la vidéo protection ne sont pas non plus comptabilisés.

L'absence d'état zéro

Autre écueil de l'évaluation, la vidéo protection n'intègre pas de période de référence. Faute d'outils statistiques précis (notamment la délinquance de voie publique à l'adresse) utilisés avant l'installation des dispositifs, il semble complexe d'en mesurer les effets les années suivantes. La plupart du temps, les entreprises de vidéo protection se sont contentées (et se contentent encore) de vendre un outil technique, parfois une formation humaine, mais très rarement les outils d'évaluation. La crainte qu'ils ne contredisent les arguments de vente présentant le dispositif comme remède miracle à tous les maux⁶², n'y est sans doute pas étrangère. Or pour évaluer scientifiquement un objet, il faut disposer de ce qu'on appelle un état zéro. Sans photographie précise avant l'introduction d'un nouveau paramètre, il semble particulièrement complexe d'en jauger ultérieurement les effets.

Le difficile accès aux statistiques

L'une des premières choses que cherche à mesurer l'évaluation est l'impact de la vidéo protection sur les chiffres de la délinquance. Mais au grand dam des collectivités, ces statistiques ne sont pas toujours accessibles. D'aucuns regrettent les données délivrées au compte-gouttes et de façon partielle. Il semble donc indispensable d'assouplir de manière visible, pour les communes qui ont fait l'effort de se doter de dispositifs de vidéo protection, l'accès aux statistiques des DDS. Cette facilité d'accès permettrait une évaluation des équipements cohérente et de lever au passage les compréhensibles réserves des collectivités vis à vis d'un partenariat avec l'Etat vécu souvent comme « déséquilibré ».

La révélation du chiffre noir

Enfin, autre difficulté de ce type d'évaluation, la vidéo protection intègre un effet pervers. Elle permet de voir ce que l'œil humain ne pourrait effectuer seul. Du coup, elle révèle des faits cachés et notamment une part de la délinquance inconnue de tous les services de sécurité (bagarres qui passaient inaperçues quand elles ne se produisaient pas sous l'œil des caméras,

⁶² Discours de nombreux prestataires de services lors des secondes assises de la vidéosurveillance organisées à Strasbourg les 13 et 14 novembre 2007.

dégradations volontaires pour lesquelles aucune plainte n'était déposée, rodéos qui ne suscitaient aucune victime...). En éclairant une partie du chiffre noir de la délinquance, la vidéo protection élève automatiquement le nombre de faits rapportés et donc constatés.

III. LES INDICATEURS VILLE

Les enquêtes d'opinion

Comme nous l'avons vu au chapitre 1, si les effets de la vidéo protection ne sont pas toujours mesurables en terme de statistiques policières, le sentiment d'insécurité est quant à lui toujours favorablement impacté. Avec la mise en place de ces dispositifs, la population perçoit l'espace public comme un territoire désormais maîtrisé, même si la réalité des évolutions peut s'avérer plus complexe.

L'évolution de ce sentiment d'insécurité se mesure par les enquêtes d'opinion qui doivent être régulièrement menées auprès des habitants concernés. Le plus fréquemment, elles sont réalisées par téléphone auprès d'un échantillon représentatif de la population. Ses résultats, en général très favorables, devront être par ailleurs largement diffusés.

La satisfaction des administrés suffit d'ailleurs au maire à justifier *a posteriori* l'installation du dispositif, puisque la seule évaluation qui vaille est pour lui celle de ses concitoyens.

Les enquêtes qualitatives

En plus des enquêtes d'opinion, essentiellement quantitatives, il convient de conduire des études qualitatives, auprès des principaux utilisateurs de la vidéo protection (parquet, polices municipale et nationale, services spécialisés, transports publics...) mais aussi des responsables et des opérateurs du centre de supervision. Elles seront réalisées par entretien individuel, incluant de nombreuses questions ouvertes, favorisant ainsi l'émergence d'opinions d'autant plus spontanées.

Ces entretiens permettront de mesurer d'une part l'utilité des dispositifs selon les domaines d'intervention (ordre public, enquête judiciaire, régulation du trafic routier...), d'autre part leur efficacité technique (qualité de l'image fournie, pertinence des implantations, temps de réponse du centre de supervision, adaptation des horaires des opérateurs...) et finalement d'ajuster le dispositif à l'évolution des besoins et des moyens de chacun des utilisateurs.

Le recueil de données au sein des services municipaux

Les services du cabinet du maire reçoivent nombre de courriers de réclamation, dont certains concernent l'insécurité. Il serait ainsi intéressant de comparer, d'une année ou d'un semestre

sur l'autre, le nombre de correspondances traitant de l'insécurité, en distinguant bien les quartiers vidéo-protégés des autres.

De la même façon, le service communication de la mairie pourrait relever, chaque année ou chaque semestre, le nombre d'articles de journaux rendant compte des doléances des administrés en matière de sécurité, en établissant la même distinction entre habitants des sites vidéo-protégés ou non.

Enfin, les services de médiation, de prévention spécialisée ou des bailleurs sociaux pourraient relever sur la même périodicité, semestre ou année, toutes les remarques suscitées par l'installation de tels dispositifs et tous les commentaires sur son impact auprès des résidents.

Le croisement de ces multiples données permettrait d'apprécier encore plus finement l'évolution du sentiment d'insécurité dans la commune.

Le taux d'utilisation des caméras

Une fois les dispositifs installés et utilisés, les opérateurs plébiscitent certaines caméras pour en délaissier d'autres, dont l'implantation est finalement jugée beaucoup moins pertinente. Aussi conviendrait-il d'estimer grâce à un logiciel le temps de pilotage par les opérateurs de chaque caméra. Cette étude permettrait d'éliminer rapidement les matériels inutiles et de concentrer l'attention des opérateurs sur les dispositifs performants. Au besoin, les caméras inutiles, parce que leurs images ne sont jamais visionnées, pourraient être rapidement déplacées.

Les interventions liées à la tranquillité publique

Le premier objectif de la vidéo protection est de capter une information et de susciter une réaction. La plupart du temps, ces données font l'objet de mentions sur un registre de main courante ou sur des fiches. Paradoxalement, ces indications ne sont pas toujours collationnées et ne font pas l'objet de statistiques précises (nombre et nature des faits, lieux, horaires, interventions réalisées, durées...). Il conviendrait donc de relever systématiquement sur une main courante informatisée toutes les opérations suscitées par la vidéo protection (appels à la police municipale, aux maîtres-chiens, aux ASVP, aux sapeurs-pompiers, au SAMU, aux services techniques de la ville, conduites à l'hôpital, dépôts au chenil, mises en fourrière...), afin de jauger précisément le nombre d'actes de gestion urbaine de proximité réalisés grâce à cet outil.

Les interventions liées à la lutte contre la délinquance

De la même façon, il conviendrait de relever sur cette même main courante informatisée toutes les situations révélées par la vidéo protection et ayant suscité une réponse des forces de l'ordre (appel à la police municipale ou nationale, prise en charge de la victime, poursuite des auteurs, interpellation d'individus, rédaction de rapports de mise à disposition⁶³...) afin de comptabiliser précisément le nombre d'actes liés à la lutte contre la délinquance de voie publique et réalisés grâce à ce dispositif.

⁶³ Par la police municipale à la police nationale.

Les réquisitions des forces d'Etat

Si pour la police nationale, l'utilisation de la vidéo protection demeure marginale en terme de flagrant délit, elle s'avère très importante en matière d'enquête judiciaire *a posteriori*. De fait, le nombre de réquisitions d'images ne cesse d'augmenter, obligeant les centres de supervision à déléguer un personnel spécialement dédié aux extractions d'images. Afin d'apprécier cette part importante de l'activité des centres de supervision, il conviendrait de comptabiliser toutes les réquisitions, par service demandeur (sécurité publique, police judiciaire, renseignements généraux, gendarmerie nationale, douanes...). Ce bilan permettrait de mesurer le nombre d'affaires résolues grâce à cet outil.

La sécurisation des équipages de la police municipale

Lors de contrôles routiers ou d'interventions délicates, les policiers municipaux ne manquent pas de solliciter les centres de supervision afin d'être placés sous leurs objectifs. Cette précaution permet de s'assurer qu'en cas d'incident, l'alerte pourra être donnée rapidement à d'autres équipages de polices municipale ou nationale et que des images pourront être récupérées afin d'identifier les auteurs de troubles et les confondre. Ces demandes de couverture vidéo doivent également être comptabilisées. Elles participent à la sécurisation des équipages, et par delà à une plus grande efficacité de leurs missions.

Le taux d'utilisation du personnel communal

La réorganisation de certains services, voire la suppression de certains emplois, sont des conséquences induites par la vidéo protection. Ainsi, appliquée aux bâtiments publics, elle réduit considérablement le nombre de vigiles employés lorsque les sites sont désertés (la nuit et les jours fériés). Par ailleurs, elle permet de diminuer le nombre de patrouilles sur les cœurs de ville vidéo-protégés. Ces allègements de charges produisent de conséquentes économies pour les finances de la ville. Il conviendrait donc de bâtir un outil statistique intégrant les horaires des personnels utilisés sur la voie publique et les sites vidéo-protégés (policiers municipaux, ASVP, agents communaux, vigiles, médiateurs...) afin de jauger les gains réalisés en moyens humains.

Le chiffrage des coûts des dégradations

Le vandalisme représente un coût non négligeable pour les collectivités (réparation du mobilier urbain, effacement des tags, remplacement des containers-poubelles incendiés...). Le chiffrage de ces dépenses est de toute évidence un indicateur à prendre en compte dans l'évaluation de la vidéo protection, et ce, d'autant plus aisément, qu'il est quantitatif et aisé à suivre dans le temps. Dans certaines villes, la vidéo protection des bâtiments publics a fait passer le coût des réparations de plusieurs millions d'euros par an à zéro. Aussi conviendrait-il d'intégrer à l'évaluation générale les lignes budgétaires dévolues aux réparations des dégradations de biens publics.

Les études d'impact

Les études d'impact sont à l'origine des dispositifs scientifiques lourds mis en œuvre dans le domaine de l'ingénierie médicale pour déterminer si un médicament donné, dont on a au préalable cerné les effets chimiques, possède ou non plus d'effets physiologiques qu'un placebo (un médicament leurre sans effet chimique).

La transposition de ce type de démarche dans le domaine de l'ingénierie de sécurité n'est pas aisée. En effet, il n'est par exemple pas prouvé qu'une caméra leurre soit absolument sans effet sur les pratiques, ne serait-ce qu'à court terme. De même, la plus value « sécuritaire » d'une caméra n'est pas une donnée disponible a priori, mais doit être reconstituée *a posteriori* par l'observation. On s'accorde à penser qu'une telle démarche devrait ainsi se fonder *a minima* sur l'observation simultanée de l'évolution de deux ensembles d'espaces dont les caractéristiques initiales seraient similaires et dont l'un serait vidéo-protégé et l'autre non. Il s'agirait alors de vérifier si les caractéristiques initiales évoluent ou non et de quelle manière entre l'un et l'autre espace. L'identification des caractéristiques pertinentes et la solidification de leurs critères de mesure constitueraient un chantier à part entière : dépendantes des outils de connaissance disponibles localement ces deux démarches devraient être entreprises en association étroite avec les acteurs de terrain. Pour donner des résultats significatifs, une telle évaluation devrait enfin s'inscrire dans un temps long d'accompagnement de l'action.

Dans cette optique, il conviendrait de fournir aux collectivités les outils scientifiques nécessaires à la réalisation de véritables études d'impact, suivant une charte normée. Pour ces études, la recherche de « secteurs tests » non vidéo protégés présentant des caractéristiques similaires aux zones équipées permettrait de mener des comparaisons pertinentes en vue d'affiner encore l'évaluation des dispositifs.

En conclusion, tous ces indicateurs concernant la ville s'attacheront à vérifier que le dispositif installé répond bien aux objectifs initialement fixés (baisse des vols à la roulotte sur les parkings, des vols à la tire sur les lieux touristiques, des incendies de voiture dans les quartiers sensibles...). Leurs résultats permettront de redéfinir la stratégie d'emploi en cas d'inadaptation de la réponse vidéo protection au diagnostic formulé à l'origine ou de choisir de nouveaux objectifs en cas de succès.

IV. LES INDICATEURS POLICE

De la même façon et dans l'optique de mesurer l'apport de la vidéo protection sur son activité, la police nationale pourrait être invitée à bâtir des indicateurs similaires. Quelques-uns des critères mentionnés pour la police municipale sont en effet transposables à la police nationale.

Ils devront cependant être en nombre limité. Si les DDSP et les chefs de service locaux sont intéressés par la mesure de l'efficacité de ce nouvel outil, ils redoutent toutefois d'être submergés par un surplus de demandes chiffrées, tant ils se déclarent déjà « inondés » de sollicitations statistiques.

Les réquisitions du centre de supervision

L'indicateur le plus global est celui qui mesure les réquisitions adressées au commissariat par le centre de supervision. Tout comme le nombre d'appels au 17 est comptabilisé, le nombre de réquisitions de la vidéo protection pourrait l'être également. Il pourrait être décliné sous diverses rubriques (vols, dégradations, violences...) afin de déterminer plus finement les infractions révélées par la vidéo protection ou les priorités privilégiées par les opérateurs ou leurs responsables. L'évolution de ces rubriques dans le temps permettrait également de mesurer l'impact des consignes formulées par la police nationale aux opérateurs

(attention portée aux voleurs à la roulotte, aux auteurs de dégradations...) et par-delà de jauger le niveau de coopération entre les deux services.

L'aide à la gestion de l'ordre public

Inversement, la police nationale pourrait comptabiliser le nombre de ses demandes de déport d'images du centre de supervision au commissariat, dans le cadre de son activité d'ordre public (nombre de manifestations revendicatives accompagnées, de voyages officiels escortés, de rassemblements festifs encadrés...). Cette aide particulièrement appréciée des services de police à la gestion parfois complexe de l'espace public pourrait ainsi être finement appréciée.

Les réquisitions judiciaires

Parce que formulées par écrit et selon des canons précis, les réquisitions judiciaires au centre de supervision sont déjà répertoriées dans la plupart des services de police. Ce dénombrement pourrait être affiné en déclinant les réquisitions par types de délit et surtout en quantifiant le nombre d'identifications permises⁶⁴ et le nombre d'interpellations réalisées par ce biais. Ainsi précisée, cette comptabilité fournirait un précieux outil d'évaluation des dispositifs de vidéo protection.

L'utilisation en matière judiciaire

Outre la comptabilité des réquisitions, le service chargé des enquêtes judiciaires au commissariat (tout comme les services régionaux de police judiciaire, les GIR, les gendarmes ou les douaniers) pourrait également répertorier le nombre de sollicitations adressées au centre de supervision afin de réaliser des actes de procédures (filatures, surveillances de domiciles ou de véhicules, protections des « sous-marins »...). Cette comptabilité permettrait d'évaluer la part d'utilisation de la vidéo protection dévolue à la procédure judiciaire.

La sécurisation des équipages de la police nationale

Tout comme la police municipale pourrait comptabiliser la sécurisation de ses équipages par le centre de supervision, la police nationale pourrait procéder à pareil recensement. Ce dénombrement permettrait notamment de mesurer l'impact de cette précaution pour les déplacements les plus sensibles, à savoir les interventions dans les quartiers difficiles.

Les enquêtes de victimation

Afin d'affiner encore l'évaluation, les études quantitatives et qualitatives conduites par les municipalités pourraient être doublées d'une enquête de victimation. En révélant le chiffre noir de la criminalité, elle pourrait déterminer plus finement sur quels lieux et pour quelles infractions la vidéo est véritablement efficace. Parallèlement, elle pourrait préciser si la vidéo protection induit ou non un déplacement de la délinquance.

Les enquêtes auprès des délinquants

Les principales « cibles » de la vidéo protection étant par nature les délinquants, il ne semblerait pas illogique de connaître l'influence de cet outil sur leurs pratiques.

⁶⁴ Dans certains services, le pourcentage des identifications réussies devrait s'approcher des 100 % dans la mesure où les enquêteurs ne procèdent à une réquisition que s'ils sont assurés que les images sollicitées permettent de reconnaître les auteurs ou d'apporter une aide à l'investigation.

Un rapide questionnement (connaissance des dispositifs implantés sur la ville, déplacement vers d'autres lieux, adaptation par la modification du comportement, recherche de dissimulation de l'identité...) pourrait être mené de manière informelle (par exemple sous forme de conversation à bâtons rompus) auprès de tous les gardés à vue au cours d'une période donnée (un mois).

La nécessaire mention sur les CREI

Enfin, afin de mesurer l'impact de la vidéo protection de façon concise, d'une manière uniforme et sur l'ensemble du territoire national, l'utilisation d'un instrument existant déjà semble nécessaire. Le compte-rendu d'enquête après identification (CREI), destiné essentiellement au STIC⁶⁵ paraît le plus approprié. Page de garde de la procédure judiciaire, il rassemble les informations essentielles et aisées à répertorier d'une affaire traitée (date et lieu de l'infraction, caractéristiques de la victime et de son auteur, usage de la garde à vue...).

De fait, ce document pourrait inclure deux rubriques supplémentaires que les enquêteurs n'auraient qu'à cocher ; « interpellation de l'auteur en flagrant-délit grâce à un dispositif de vidéo protection » et « identification de l'auteur *a posteriori* grâce à un dispositif de vidéo protection ». Dans la mesure où cette référence à l'outil devrait encore être affinée, trois autres mentions pourraient être ajoutées ; « vidéo protection urbaine », « vidéo protection dans les transports publics » et « vidéo protection privée ». Ces quelques cases, rapides à cocher, sur un document obligatoirement rempli par l'enquêteur permettraient d'éviter tout éventuel oubli de l'utilisation de la vidéo protection et de résumer l'évolution dans le temps de l'apport de cet outil pour la résolution des enquêtes.

V. LES INDICATEURS DES TRANSPORTS PUBLICS

D'une manière générale, les transports publics ont répondu favorablement aux invitations de l'Etat à installer des dispositifs de vidéo protection, notamment en matière de lutte contre le terrorisme. Soucieuses des deniers investis dans ces coûteux systèmes, elles sont également très intéressées pour évaluer ces dispositifs. Mais, ayant implanté des milliers de caméras afin de couvrir toutes les zones ouvertes au public, elles ne savent souvent pas comment procéder pour mener une telle évaluation. De fait, elles sont souvent demandeuses d'une véritable doctrine en la matière.

Afin d'évaluer la portée de la vidéo protection dans leur travail, les transports publics peuvent puiser dans la liste des indicateurs mis en place par les villes. Ils en utilisent déjà certains. Ainsi, ils réalisent régulièrement auprès de leur clientèle des enquêtes de satisfaction qui incluent notamment le sentiment d'insécurité et l'impact de la vidéo protection sur cette perception. De même, nombre d'entreprises de transport comptabilisent précisément le nombre de réquisitions que leur adressent les divers services de sécurité. L'utilisation des autres indicateurs proposés aux villes devrait pouvoir pareillement affiner leur vision de l'outil.

⁶⁵ Système de traitement des infractions constatées.

VI. LES INDICATEURS LIES A LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Si les services de lutte contre le terrorisme cherchaient à mesurer l'impact de la vidéo protection dans leur travail, ils pourraient utiliser quelques-uns des indicateurs suivants :

- nombre de réquisitions judiciaires adressées aux centres de supervision ;
- nombre de filatures réalisées ;
- nombre de surveillances de domicile effectuées ;
- nombre de surveillances de véhicule effectuées ;
- nombre de protections de « sous-marins » ;
- nombre d'identifications de terroristes présumés ;
- nombre d'interpellations de terroristes présumés...

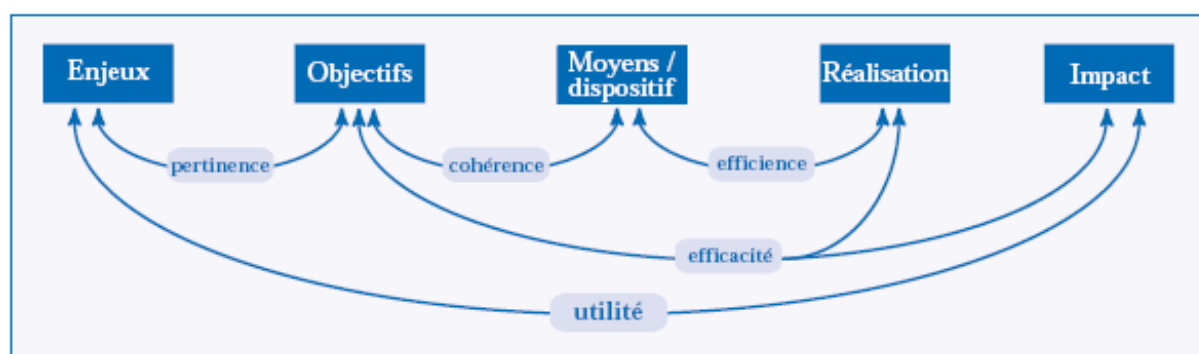
CONCLUSION

Développer la capacité évaluative nationale

Pour être efficace, un dispositif de vidéosurveillance doit d'abord et avant tout être utilisé. Le premier acteur d'une politique de sécurité publique étant la police au sens large (PN et GN), ce rapport s'est penché en priorité sur la manière dont celle-ci pouvait l'intégrer à ses dispositifs les plus classiques, c'est-à-dire décliner à son sujet des objectifs, des procédures et des outils de mesure de cette utilité pratique. Le rapport a choisi de coller au plus près des enjeux empiriques avec l'ambition de préfigurer le contenu de ce qui pourrait être un guide des bonnes pratiques évaluatives à destination de certains des opérateurs en particulier les communes dont la demande dans le domaine est certaine. C'est le sens des préconisations qui le concluent. Reste que construire sur cette base un plan global d'évaluation de l'efficacité de la vidéosurveillance en matière de sécurité constitue un objectif encore plus ambitieux.

Une évaluation approfondie se mène parallèlement au programme évalué, elle accompagne ce programme à chaque étape de sa vie, interagit avec lui et développe une pluralité d'interrogations dont le schéma suivant donne un aperçu relativement complet :

Schéma synthétique d'une évaluation approfondie



- **Moyens** : financements et ressources de toute nature destinés à la réalisation du projet
- **Réalisations** : activités effectuées dans le cadre du projet
- **Résultats** : effets directement liés aux réalisations du projet
- **Impacts** : effets sur le public et les problématiques visés, sur les dispositifs

- **Pertinence** : les objectifs du projet (stratégie) sont-ils en adéquation avec les enjeux (contexte, problématique, diagnostic) ?
- **Cohérence** : les moyens utilisés sont-ils à la mesure des objectifs fixés ?
- **Utilité** : les impacts répondent-ils aux besoins initiaux ?
- **Efficacité** : les ressources mobilisées ont-elles été bien utilisées ? Les résultats sont-ils à la hauteur des financements ?
- **Efficacités** : dans quelle mesure les résultats sont-ils conformes aux objectifs ? Les solutions choisies étaient-elles les bonnes ?

Source : Guide de l'évaluation du Fonds social européen

Développer un plan d'évaluation des dispositifs de vidéosurveillance pourrait prendre de nombreuses formes. Chaque aspect du programme français pourrait ainsi aisément être passé au crible. On pourrait s'interroger par exemple en profondeur sur le cadre juridique des dispositifs de vidéosurveillance, comme l'Inhes l'a amorcé à l'occasion de cette mission en envoyant à chaque président de commission départementale de vidéosurveillance un questionnaire dont les premières réponses sont en cours d'analyse⁶⁶. On pourrait également

⁶⁶ Plus de 50% des questionnaires ont été retournés à ce jour.

s'interroger en profondeur sur les effets de la démarche de normalisation technologique adoptée par le Ministère de l'Intérieur sur le marché de la vidéosurveillance et les décisions d'investissement des opérateurs. Et cette liste n'est pas limitative. Néanmoins une partie incontournable du travail consiste à se pencher sur l'effet d'un équipement de vidéosurveillance en matière de sécurité et de tranquillité publique.

Contrairement à l'Angleterre, la France ne s'est jamais dotée de programme de recherche destiné à mesurer l'apport de la vidéosurveillance dans l'action publique de sécurité. Aujourd'hui les rares études d'impact réalisées en France concernant la vidéosurveillance de voie publique sont ainsi menées par des cabinets de conseil mandatés par certaines villes (Strasbourg, Lyon ou encore Marseille) et leurs résultats restent confidentiels. Seule l'IAURIF et, à travers elle, le Conseil Régional d'Ile de France s'est positionnée avec plus ou moins de bonheur comme source d'évaluations publiques originales : on peut citer à ce propos deux enquêtes ponctuelles menées l'une sur la vidéosurveillance dans les transports, l'autre sur la vidéosurveillance dans les lycées d'Ile de France⁶⁷. Cette absence engendre un manque criant de travaux sur la base desquels mener une quelconque méta-analyse (méthodologie couramment employée notamment par l'INSERM qui consiste à trouver des logiques de convergence entre plusieurs études particulières dont les résultats singuliers sont ainsi noyés dans la masse)⁶⁸. Il y a là un autre retard français qu'il convient de combler en lançant concomitamment une série de travaux dédiés à la mesure des effets locaux de ces dispositifs. L'Inhes pourrait en être le maître d'œuvre et y associer des partenaires qui comme l'IAURIF ou l'Observatoire de la sécurité dans les transports publics ont déjà manifesté leur bonnes dispositions dans ce domaine.

Par ailleurs, développer un plan quantitatif d'évaluation des effets de la vidéosurveillance dans les politiques de sécurité permettrait de fixer une méthodologie. En effet la mise en route du plan nécessiterait de constituer une grille d'observation commune pouvant être déclinée d'une manière similaire sur des terrains différents. Si un des effets du plan serait bien entendu d'affiner cette grille préalable, la réalisation d'un premier schéma rustique d'interrogation de cet impact constituerait sans doute une ressource complémentaire permettant à la puissance publique, dans le temps court qui est le sien, de mieux cerner *a priori* l'intérêt des projets qui lui sont présentés.

*

Notre étude confirme, s'il en était besoin, que, comme toute technologie, la vidéo protection n'a ni vice, ni vertu intrinsèque. Bien utilisée elle est un outil précieux au service de la sécurité et de la liberté de nos concitoyens.

Les bons usages de la sécurité et de la liberté se renforcent mutuellement. Une vidéo protection pléthorique et développée sans réflexion stratégique desservirait les libertés mais aussi la sécurité, faute d'une utilisation rationnelle et efficace des images. Une vidéo protection enfermée dans des carcans réglementaires impraticables favoriserait les implantations sauvages et attentatoires aux libertés.

⁶⁷ De même, la Région Ile-de-France commandite actuellement en tant qu'autorité organisatrice des transports, un travail confié à un cabinet privé sur l'impact de la vidéosurveillance dans les transports, mais rien ne garantit actuellement que ses résultats seront publics.

⁶⁸ Ainsi, lorsqu'il s'est agi pour l'IHESI à la fin des années 1990 de constituer une documentation sur cette question, c'est une méta-analyse d'évaluations étrangères, et en l'occurrence anglaises, qu'elle a financée, contribuant ainsi à la notoriété française de ces travaux commandités par le Home Office. C'est l'origine des travaux publiés par la suite en langue française par Eric Heilmann.

Tout plaide ainsi pour une bonne pratique de la vidéo protection alliant rationalité des implantations, capacité de traitement intelligent, contrôle démocratique et éthique à la fois rapide et pragmatique.

Au-delà des nombreuses recommandations de ce rapport, l'élaboration de ce guide des bonnes pratiques, qui doit être commode et opérationnel, pour l'Etat, les collectivités territoriales, les utilisateurs publics et privés et les commissions départementales, est l'étape utile et nécessaire de l'accompagnement d'un développement de la vidéo protection, technologie dès lors précieuse au service des libertés et de la première d'entre elle, la sécurité de nos concitoyens.

I. PRECONISATIONS A L'ATTENTION DES MUNICIPALITES

Afin d'optimiser la phase préparatoire à l'installation des caméras :

- établir un diagnostic de sécurité (si possible par rue) avant d'installer les caméras, afin de coller au mieux aux zones délictuelles et de pouvoir mesurer ultérieurement l'efficacité du dispositif ;
- étendre ce diagnostic aux zones périphériques non vidéosurveillées de manière à pouvoir mesurer un éventuel déport de la délinquance ;
- intégrer le maximum de partenaires dans la phase de rédaction du diagnostic, afin de le faire partager par tous.

Afin d'optimiser l'emploi des personnels :

- recruter des agents spécialement dédiés à la vidéo protection (et non pas reclasser le personnel municipal défaillant), afin de s'assurer d'un suivi efficace des images ;
- intégrer un représentant de la police ou de la gendarmerie nationales dans les jurys de recrutement des opérateurs, afin de détecter la fibre sécuritaire des postulants ;
- doter les filières sécurité des CNFPT d'une formation « opérateur-vidéo », afin de donner aux agents un socle de formation commun et rationnellement organisé ;
- veiller à offrir aux opérateurs une formation la plus proche possible du terrain vidéosurveillé, afin qu'ils en connaissent tous les accès et toutes les possibilités de fuite ou de cache, et qu'ils puissent anticiper le comportement des délinquants ;
- rédiger une charte de confidentialité signée par tous les opérateurs-vidéo, afin de garantir la discrétion et la préservation des libertés publiques ;
- inciter les services municipaux à doter leurs opérateurs-vidéo d'un uniforme, afin de les responsabiliser d'avantage encore à la confidentialité de leur mission ;
- limiter le nombre d'écrans visionnés par les opérateurs, afin de ne pas les saturer en images inutiles ;
- communiquer sur le fait que la vidéo ne sera en aucun cas utilisée pour surveiller les agents exerçant sur la voie publique ou dans les transports (respect des horaires, contrôle des itinéraires, port réglementaire de la tenue...) afin de lever rapidement toute forme de blocage interne ;
- limiter techniquement le nombre de personnes habilitées à pratiquer des extractions, afin de garantir la confidentialité des images stockées ;
- intégrer dans la formation des agents la capacité à gérer plusieurs incidents en même temps, afin d'en imaginer les conséquences, de prioriser leur traitement et d'en informer les bons interlocuteurs ;
- prévoir la reconversion des opérateurs au-delà d'une certaine durée d'emploi (5 à 10 ans) afin de leur offrir de véritables perspectives de carrière (notamment dans les polices municipales) ;
- prévoir un système de primes incitant au départ des anciens opérateurs, afin d'éviter qu'ils ne restent en poste pour ne pas perdre les avantages financiers liés à leur emploi (travail de nuit, travail le dimanche et les fêtes...) ;
- privilégier le choix d'un policier municipal pour la direction du centre de supervision urbain, afin d'instiller la culture policière aux opérateurs (notamment pour la recherche de comportements suspects ou la rédaction des rapports) et garantir une certaine déontologie ;
- installer un comité d'éthique chargé de piloter l'implantation du dispositif et de recueillir les contestations, afin d'éviter tout éventuel dérapage et de susciter un consensus parmi la population.

Afin d'optimiser l'emploi des matériels :

- relier les dispositifs de télésurveillance des bâtiments publics (déclenchement de la vidéo et d'une alarme à la moindre intrusion nocturne) au centre de vidéo protection, afin de réaliser des économies d'échelle ;
- doter les dispositifs de caméras intelligentes (détectant notamment les mouvements) afin de réduire le personnel pendant la nuit ;
- implanter dans les secteurs les plus criminogènes des bornes de secours équipées de caméras (sur le modèle italien) afin de créer des « oasis de sécurité » ;
- installer des caméras dans les quartiers sensibles, afin de lutter contre les violences urbaines et l'économie souterraine ;
- installer un déport de l'image suivie par les opérateurs dans le bureau du chef du centre de vidéosurveillance, afin d'avoir un contrôle permanent de ce que regardent les opérateurs et d'éviter les éventuels dérapages ;
- prévoir des possibilités techniques d'interconnexion avec les centres de vidéo protection voisins (transports publics, centres commerciaux...) dans le cadre de dispositifs ponctuels (service d'ordre, filature...), afin de limiter les ruptures d'images ;
- favoriser les partenariats avec les conseils régionaux et généraux, afin de financer des projets de vidéo protection aux abords des lycées et collèges, notamment dans les quartiers sensibles ;
- favoriser les partenariats avec les bailleurs publics ou privés, afin de sécuriser les accès des immeubles et prolonger la protection de l'espace public ;
- créer un logiciel permettant d'associer l'image à la configuration des lieux et à une fiche d'aide à la décision (avis des autorités compétentes, mesures conservatoires, pilotage des caméras proches...), afin d'éviter les erreurs ou les oublis ;
- coupler, si les finances communales le permettent, les dispositifs de vidéo protection avec une cartographie de la délinquance régulièrement mise à jour et une géo-localisation précise des véhicules d'intervention, afin d'obtenir une plus grande réactivité, voire une pro-activité ;
- définir précisément toutes les missions dévolues à la vidéo protection, afin d'éviter tout détournement du système qui nuirait à l'attention des opérateurs (gestion du trafic routier, des bornes des voies piétonnes...) ;
- développer des partenariats avec les assureurs, afin d'inciter les commerçants des zones vidéo protégées à participer au financement des dispositifs (en échange d'une baisse de leurs cotisations) ;
- établir très régulièrement un diagnostic d'utilisation de chaque caméra, afin de connaître précisément les raisons pour lesquelles certaines sont sous-utilisées et, au besoin, les déplacer ;
- mettre en place des logiciels d'analyse automatique (détection des mouvements de foule, des déplacements rapides, des agressions...) permettant de sélectionner automatiquement les caméras à regarder, afin d'optimiser le temps de travail des opérateurs.

Afin d'optimiser la coopération avec les services de l'Etat :

- fixer dans les conventions de coordination des objectifs précis aux dispositifs de vidéo protection, afin d'optimiser leur utilisation et de mesurer ultérieurement leur efficacité ;
- inscrire dans les conventions de coordination la répartition des rôles en matière de vidéo protection et, au besoin, rédiger des fiches-réflexes, afin de rendre les interventions plus réactives et plus professionnelles ;
- solliciter systématiquement l'avis des police et gendarmerie nationales pour le choix de l'implantation des caméras, afin de rendre le dispositif mieux adapté à la lutte contre la délinquance de voie publique et susciter chez ces derniers le réflexe d'utilisation du dispositif ;
- installer de façon systématique un déport d'images au commissariat ou à la gendarmerie, afin de réduire les délais d'intervention des services d'Etat et de mieux dimensionner les équipages ;
- réserver dans les salles vidéo (surtout celles des transports publics) un pupitre spécialement dédié à la police nationale, afin de pouvoir gérer en temps réel des événements exceptionnels (voyages officiels, manifestations culturelles...) ou particulièrement graves (attentats, catastrophes naturelles...), voire des filatures judiciaires.

Afin d'évaluer l'efficacité des dispositifs :

- relever systématiquement sur la main courante informatique les opérations ayant nécessité le recours à la vidéo protection (réquisition d'images, identification, interpellation en flagrance ou *a posteriori*...), afin de comptabiliser le nombre d'actes réalisés grâce à la vidéo protection ;
- conduire régulièrement des enquêtes d'opinion, afin de mesurer l'évolution du sentiment d'insécurité sur les secteurs vidéo protégés ;
- conduire des enquêtes qualitatives (par entretien) avec les principaux utilisateurs de la vidéo protection (parquet, polices municipales et nationales, services spécialisés, transports publics...) afin de mesurer d'une part l'utilité des dispositifs selon les domaines d'intervention et d'autre part leur efficacité technique (qualité de l'image fournie, temps de réponse du centre de supervision, adaptation des horaires du centre de supervision...);
- s'attacher à conduire l'évaluation au regard des objectifs initiaux, afin de pouvoir redéfinir la stratégie d'emploi en cas d'inadaptation de la réponse vidéo protection au diagnostic initialement formulé ;
- bâtir un outil statistique intégrant les horaires des personnels utilisés sur la voie publique vidéosurveillée (policiers municipaux, ASVP, agents communaux, médiateurs...) afin d'estimer les gains réalisés en matière de moyens humains ;
- mesurer plutôt le nombre de personnes protégées que le nombre de caméras installées, afin d'obtenir une image précise de l'efficacité du dispositif ;
- relever les éventuels lieux de dégradations volontaires des caméras, afin de déterminer les endroits les plus criminogènes ;
- comparer d'une année sur l'autre le nombre de courriers adressés à la mairie concernant l'insécurité, afin de mesurer par quartier l'évolution du sentiment d'insécurité.

II. PRECONISATIONS A L'ATTENTION DES SERVICES DE L'ETAT

Afin d'optimiser l'emploi des personnels :

- sensibiliser les nouveaux arrivants aux dispositifs de vidéo protection, afin de créer rapidement un réflexe d'utilisation pour les enquêtes judiciaires et inciter les plus anciens (souvent plus rétifs au changement) à faire de même ;
- inciter les services enquêteurs à recueillir un maximum d'images vidéo et à les transmettre aux tribunaux, afin de fournir au système accusatoire une évaluation précise des comportements déviants, des dommages commis ou du climat qui régnait au moment des faits (notamment pour les violences urbaines) ;
- multiplier les notes de service incitatives, accroître les visites de centres de vidéo, sensibiliser par des comptes-rendus mensuels d'affaires résolues grâce à l'outil et intégrer l'usage des caméras dans des stratégies de surveillance, afin de créer une véritable culture de la vidéo protection dans les rangs de la police et de la gendarmerie nationales, encore trop timorées dans l'utilisation de cet outil ;
- utiliser la vidéo pour suivre les délinquants, afin de rendre encore plus discrètes les filatures ;
- construire des indices comportementaux, afin de former les opérateurs à détecter les conduites suspectes.

Afin d'optimiser l'emploi des matériels :

- utiliser les dispositifs de vidéo protection (lorsqu'ils existent à cet endroit) à chaque appel 17 permettant ainsi la levée de doute, afin de rationaliser et mieux dimensionner les équipages intervenants ;
- créer un logiciel de localisation des caméras de vidéo protection relié aux terminaux enregistrant les plaintes, afin de signaler automatiquement la présence d'une caméra (privée ou publique) sur le lieu d'infraction et de systématiser ou d'accélérer la recherche d'images ;
- communiquer sur les interpellations réalisées grâce à la vidéo protection, sans toutefois signaler précisément les lieux d'implantation, afin d'informer les contribuables de l'utilité des dispositifs installés et d'accroître leur effet dissuasif sur la délinquance de voie publique ;
- permettre l'accès des policiers ou des gendarmes aux images stockées dans les centres de vidéo protection par un terminal (sécurisé) installé dans leurs services respectifs, afin de faciliter les recherches et réduire les délais d'investigations ;
- simplifier de façon légale (une simple inscription sur un registre dédié plutôt qu'une réquisition judiciaire) et technique (utilisation d'une clef USB plutôt que la gravure d'un CD) les procédures d'extraction d'images, afin de faciliter l'utilisation par les services enquêteurs ;
- généraliser la lecture automatique des plaques d'immatriculation (LAPI), notamment par un équipement des véhicules de patrouille ou des entrées de parkings publics, afin de diminuer de façon drastique les vols et recels de véhicules ;
- faire intégrer dans le nombre de caméras autorisées un certain pourcentage (10 ou 20 %) de caméras mobiles (ou nomades) dont la localisation pour une période déterminée serait simplement déclarée (et motivée) en préfecture ou au Parquet, afin d'éviter d'attendre une année pour installer une caméra fixe et être plus réactif aux phénomènes de délinquance ponctuelle ;

- généraliser la couverture vidéo lors d'interventions dans les quartiers sensibles, afin de protéger les équipages intervenants et de réunir des preuves en cas d'outrages ou d'agressions des forces de l'ordre ;
- constituer des vidéothèques, afin de permettre aux plaignants de reconnaître leurs agresseurs à leur démarche ou leur façon de commettre des infractions ;
- diffuser les images des délinquants non identifiés (voleurs à la tire, vandales, auteurs de coups et blessures...) sur un réseau sécurisé (type Intranet de la DDSP), afin de faciliter leur identification par les services de police ou de gendarmerie voisins.

Afin d'optimiser la coopération avec les services municipaux :

- informer régulièrement les opérateurs des identifications ou des interpellations réalisées avec succès grâce à la vidéo protection, afin de valoriser leur travail et de les inciter à focaliser leurs recherches sur des actes délictuels ;
- procéder régulièrement à des stages d'observation des fonctionnaires de police ou des militaires de la gendarmerie dans les centres vidéo et inversement, afin de prendre en compte les contraintes de l'autre et mieux évaluer les potentialités d'intervention de chacun des partenaires ;
- élaborer régulièrement des consignes opérationnelles à destination des centres de vidéo protection, afin d'orienter leurs missions sur les phénomènes délictuels les plus prégnants sur une période définie ou sur la recherche de mis en cause ;
- veiller à ce que les commandes d'extraction d'images soient rapidement récupérées par le service demandeur (au plus tard le jour suivant), afin de valoriser le travail des opérateurs (pour lesquels cette charge est de plus en plus conséquente) ;
- encadrer précisément les modalités d'intervention des forces d'Etat au sein d'une convention avec la municipalité, afin que ces dernières restent maîtres de l'opportunité et des moyens de leur action (qu'elles ne se sentent pas obligées d'intervenir, notamment à des fins mineures, pour lesquelles la répercussion sur la délinquance de voie publique n'est pas évidente) ;
- mener une analyse systémique du dispositif, afin de déterminer quel est le meilleur intervenant (police nationale, police municipale, ASVP, agent communal...) pour chaque cas de figure susceptible d'être révélé par la vidéo.

Afin d'évaluer l'efficacité des dispositifs :

- relever systématiquement sur la main courante informatique les opérations ayant nécessité le recours à la vidéo protection (réquisition d'images, identification, interpellation en flagrance ou *a posteriori*...), afin de comptabiliser le nombre d'actes réalisés grâce à la vidéo protection ;
- insérer dans les comptes-rendus d'enquête après identification (CREI) une ou plusieurs cases supplémentaires (par exemple, interpellation de l'auteur en flagrant-délit grâce à la vidéo protection ou identification de l'auteur *a posteriori* grâce à la vidéo protection) afin d'évaluer l'efficacité des dispositifs installés
- rechercher des « secteurs tests » non vidéo-surveillés présentant des caractéristiques similaires aux zones équipées en vue d'affiner encore l'évaluation des dispositifs.

III. A L'ATTENTION DU LEGISLATEUR OU DES POUVOIRS PUBLICS

- créer une filière de formation des opérateurs-vidéo au sein des CNFPT, afin d'uniformiser les formations de terrain (trop souvent empiriques), de professionnaliser ce métier et de faciliter les mutations d'un centre de supervision urbain à l'autre ;
- rendre obligatoire, à l'instar du personnel privé employé dans les postes inspection filtrage (PIF) des aéroports, la formation des opérateurs-vidéo, afin d'éviter toute carence ou toute dérive préjudiciable à la sécurité de chacun ;
- créer un statut de l'opérateur vidéo au sein de la fonction publique territoriale, afin d'apporter à ce personnel une forme de reconnaissance ;
- substituer à la demande d'autorisation d'implantation précise des caméras la notion de périmètre vidéosurveillé, afin de pouvoir déplacer les caméras dans un espace déterminé et être plus réactif à la mobilité de la délinquance ;
- veiller à ce que les matériels de lecture utilisés par les services de sécurité et la justice soient compatibles avec le matériel municipal, afin d'harmoniser leur emploi et faciliter leur exploitation ;
- fournir aux collectivités les outils scientifiques et nécessaires à la réalisation d'une véritable étude d'impact (suivant une charte normée), afin de mesurer au mieux l'efficacité des dispositifs mis en œuvre ;
- assouplir de manière visible, pour les communes dotées de vidéo protection, l'accès aux statistiques des DDSP, afin de permettre une évaluation des dispositifs cohérente et de lever les compréhensibles réserves des collectivités vis-à-vis d'un partenariat avec l'Etat vécu souvent comme déséquilibré ;
- répartir les subventions du FIPD en fonction de la réalisation (ou de l'engagement à réaliser) d'un certain nombre de nos préconisations, afin de donner une certaine cohérence aux dispositifs implantés sur le territoire national.