



**HAL**  
open science

## Un dispositif socio-technique à la loupe : genèse et banalisation de la vidéosurveillance dans trois villes françaises

Anne-Cécile Douillet, Laurence Dumoulin, Séverine Germain

### ► To cite this version:

Anne-Cécile Douillet, Laurence Dumoulin, Séverine Germain. Un dispositif socio-technique à la loupe : genèse et banalisation de la vidéosurveillance dans trois villes françaises. Congrès de la Société québécoise de Science politique, May 2009, Ottawa, Canada. halshs-00433919

**HAL Id: halshs-00433919**

**<https://shs.hal.science/halshs-00433919>**

Submitted on 24 Nov 2009

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Un dispositif socio-technique à la loupe : genèse et banalisation de la vidéosurveillance dans trois villes françaises**

**Anne-Cécile Douillet, Laurence Dumoulin et Séverine Germain**

### **INTRODUCTION**

Le développement de la vidéosurveillance apparaît comme l'une des priorités de la politique de sécurité du Président Sarkozy. Le Gouvernement a annoncé le triplement du nombre de caméras – estimé en 2007 à 340 000 –, pour atteindre le chiffre symbolique du million de caméras en fonctionnement<sup>1</sup>. Même avec un million de caméras, la France se situerait encore loin derrière le Royaume-Uni lequel, avec 4,2 millions de caméras<sup>2</sup>, détiendrait 20% du parc mondial, et se trouverait ainsi en tête de file des pays européens les plus dotés en la matière<sup>3</sup>. Quoi qu'il en soit, la vidéosurveillance est aujourd'hui largement répandue en France et l'on assiste à une forme de banalisation de l'outil, au sens où les dispositifs se multiplient, les usages se diversifient et les oppositions s'affaiblissent. La promotion actuelle de la vidéosurveillance invite à revenir sur les processus qui ont alimenté jusqu'ici le développement de cet « outil ».

A vrai dire, la vidéosurveillance est un « outil » dans un double sens. C'est d'abord un « outil » au sens d'un objet technique, technologique, qui peut venir équiper des activités de sécurité menées par des acteurs publics (polices nationales, polices locales, institutions judiciaires...), semi-publics (transporteurs publics, bailleurs sociaux...) ou privés (agents privés de sécurité agissant dans des contextes marchands : centres commerciaux, banques...). La vidéosurveillance désigne alors l'objet utilisé pour effectuer une surveillance à distance, via une technologie. Cet objet est évidemment inséparable des coalitions d'acteurs qui le construisent, le portent et se l'approprient : plus que d'un outil, il s'agit donc d'un dispositif (ou système) socio-technique<sup>4</sup>. Mais la vidéosurveillance est aussi devenue un outil de l'action publique, c'est-à-dire une solution disponible pour prendre en charge des 'problèmes publics' (en tout cas posés comme tels) comme celui de la protection des biens et des personnes, de la lutte contre la délinquance... En ce second sens, la vidéosurveillance est un instrument de l'action publique, c'est-à-dire un moyen d'opérer qui permet de matérialiser l'action gouvernementale, de lui donner corps<sup>5</sup>.

Dans une perspective de sociologie politique, et plus particulièrement d'analyse de l'action publique, nous nous intéressons dans cette communication aux mécanismes et

---

1 Site d'information du Premier ministre : [http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/actualites\\_20/un\\_million\\_cameras\\_videosurveillance\\_57751.html](http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/actualites_20/un_million_cameras_videosurveillance_57751.html)

2 Ce chiffre est une estimation. Dans le cadre du projet européen *Urbaneye*, Michael Mc Cahill et Clive Norris ont tenté de recenser les caméras en fonctionnement à Londres, qu'ils ont estimées au nombre de 500 000, soit une caméra pour 14 habitants. Ils ont extrapolé cette proportion à l'échelle du Royaume-Uni, parvenant ainsi au chiffre hypothétique de 4,2 millions. Voir Clive Norris et Michael McCahill, « CCTV : beyond penal modernism ? », *British Journal of Criminology*, vol. 46, pp. 97-118, 2006.

3 Voir le rapport final du projet européen *Urbaneye* : Leon Hempel et Eric Töpfer, *CCTV in Europe. Final Report*, Berlin, Centre for Technology and Society, 2004.

4 Sur cette notion, voir par exemple: Madeleine Akrich, « La construction d'un système socio-technique », in M. Akrich, M. Callon et B. Latour, *Sociologie de la traduction*, Paris, Presses de l'École des Mines, 2006, pp.109-134.

5 Pierre Lascoumes et Patrick le Galès, "L'action publique saisie par ses instruments", in *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp.11-44

processus par lesquels la vidéosurveillance devient justement un 'outil banalisé' de l'action publique, de plus en plus facilement mobilisé pour répondre aux "problèmes d'insécurité urbaine", au point de devenir une sorte de 'prêt-à-porter' des politiques de sécurité. Si l'on osait le parallèle avec la notion de répertoire de l'action collective de Charles Tilly, l'on pourrait dire qu'à un moment, la vidéosurveillance devient une forme disponible dans le répertoire de l'action publique. C'est à la compréhension des mécanismes de solidification de ce dispositif que nous nous intéressons ici.

Dans une logique de sociologie politique, nous sommes attentives au contexte institutionnel, aux effets de la compétition politique, aux modes de légitimation de l'action publique. Cependant, pour comprendre le processus de banalisation en jeu, il faut analyser, dans le cadre d'expériences précises, les mobilisations d'acteurs autour de l'outil, les appropriations, les usages, les éventuels délaissements et renoncements : il faut, autrement dit, analyser l'instrument d'action publique comme un dispositif socio-technique. L'objectif est de montrer comment « l'acteur-réseau »<sup>6</sup> se renforce et se solidifie ou, au contraire, comment il se délite et se désagrège. L'analyse de différents cas, qu'il s'agisse de « succès » ou d'« échec » du recours à l'outil, devrait ainsi alimenter la compréhension des conditions et configurations qui permettent la banalisation de l'outil.

Une telle approche est nourrie par une sensibilité pragmatiste au sens où une attention particulière est accordée aux individus et à la façon dont ils se coordonnent au moment de l'action en cours. Dans la tradition de la sociologie compréhensive, il s'agit de se situer au niveau des acteurs. Cette approche s'appuie aussi sur des ressources et des concepts tirés de la théorie de l'acteur-réseau, qui permettent de se situer au plan des acteurs, sans faire d'eux des 'super-acteurs' forcément rationnels, en restituant toute l'incertitude qui existe au moment même où ils agissent, notamment du fait des relations existant avec les autres acteurs impliqués. L'ambition est de montrer que c'est au fil d'un processus d'intéressement – toujours ouvert en fonction d'opportunités que les acteurs se créent ou dont ils tirent parti (une période électorale par exemple) – que se constitue un acteur-réseau. En effet, le projet et le discours qui l'accompagne évoluent conjointement, de nouveaux acteurs « adhèrent » et deviennent partie prenante de la construction de cet ensemble disparate qui lie des normes, des représentations, des intérêts, des objets, des individus... Ce faisant, notre travail prend ses distances vis-à-vis d'analyses qui ont tendance à isoler le technique du social et à survaloriser les effets de détermination que les technologies pourraient imprimer à l'action. Notre approche, qui considère ensemble la genèse et les usages, n'a guère été appliquée à la vidéosurveillance, que ce soit en France ou au niveau international et ce, en dépit d'une littérature, notamment de langue anglaise, très abondante.

Les études sur la vidéosurveillance sont en fait largement dominées par les *surveillance studies* anglo-américaines<sup>7</sup>. S'inspirant des concepts benthamien et foucauldien de panoptique et de gouvernementalité, ces études concluent à l'émergence d'une société de surveillance, principalement orchestrée par les Etats afin de renforcer leur capacité de gouvernement des conduites. Ces travaux poussent à voir dans le développement de la vidéosurveillance un projet global de surveillance de la société. Cependant, les analyses faites dans cette lignée pèchent souvent par leur difficulté à dessiner les contours de ces projets de

---

6 Développée par le Centre de Sociologie de l'Innovation autour de Michel Callon, Bruno Latour et Madeleine Akrich, la théorie de l'acteur-réseau analyse les innovations technologiques à partir des acteurs et de leurs discours, mais également des objets, considérés comme des acteurs à part entière : des « actants ». Nous souscrivons notamment au principe d'analyse des conditions sociales de stabilisation d'une innovation et au « principe de symétrie », qui accorde autant d'intérêt à l'objet qu'aux acteurs d'une part, et s'intéresse à l'ensemble des processus de production de l'innovation, c'est-à-dire tant aux réussites qu'aux échecs, d'autre part.

7 G. T. Marx, « 'I'll be Watching You' : Reflections on the New Surveillance », *Dissent*, hiver 1985, pp.26-34; D. Lyon, *Surveillance Society. Monitoring everyday life*, Buckingham, Open University Press, 2001.

surveillance généralisée et à rendre compte de leurs modalités d'élaboration et de mise en œuvre. Dans le cas français, le développement jusqu'à présent relativement « décentralisé » de la vidéosurveillance<sup>8</sup> invite par ailleurs à une certaine prudence vis-à-vis des explications globalisantes.

Il nous a donc semblé que la compréhension du développement de la vidéosurveillance nécessitait une analyse des décisions de recours à la vidéosurveillance et des processus qui entretiennent ou qui freinent son maintien et son développement. Dans cette optique, pour saisir les mécanismes et les circonstances pratiques de genèse et de généralisation du recours à la vidéosurveillance comme outil d'action publique, nous avons étudié de façon détaillée trois cas d'implantation locale de systèmes de vidéosurveillance de voie publique, dans trois villes de la région Rhône-Alpes : Lyon, Grenoble et St Etienne<sup>9</sup>.

Les trois villes ont été choisies parce que le développement de la vidéosurveillance de voie publique y est inégal : Lyon est la ville qui a le plus, et le plus vite, développé la vidéosurveillance ; à Saint-Étienne, le développement de la vidéosurveillance a été un peu plus lent mais la ville dispose aujourd'hui d'un réseau relativement étendu<sup>10</sup> ; à Grenoble enfin, la vidéosurveillance de voie publique a jusqu'à présent été peu développée, mais les élections municipales de 2008, bien qu'elles aient reconduit le maire sortant, marquent un changement du positionnement municipal sur cette question. Les trois villes étudiées permettent donc de s'interroger à la fois sur les conditions de lancement d'une politique de vidéosurveillance, sur les rythmes différenciés de développement des dispositifs, sur les processus qui font d'une initiative localisée un point de départ d'une politique d'équipement de grande ampleur ou, au contraire, un point d'arrêt, au moins momentané.

Pour rendre compte de cette démarche, nous procéderons en trois temps. Nous commencerons par dresser un rapide bilan critique de la littérature internationale actuellement disponible sur la vidéosurveillance, pour souligner en particulier que la question de l'institutionnalisation et de la banalisation de la vidéosurveillance a fait l'objet de peu d'investigation. Nous consacrerons le reste de la communication à rendre compte de ce qui, dans les cas étudiés, peut permettre d'expliquer et de comprendre la banalisation de la vidéosurveillance. A cet égard, nous nous intéresserons dans une seconde partie aux dynamiques de construction de la vidéosurveillance comme outil d'action publique, c'est-à-dire aux conditions qui permettent à un outil de devenir une politique. Nous montrerons en

---

8 Le développement de la vidéosurveillance de voie publique est le produit de décisions municipales et, jusqu'en 2007, le soutien de l'Etat a été très limité (cf. infra).

9 Cet article s'appuie sur un travail réalisé en réponse à un appel à proposition de l'INHES (Institut National des Hautes Etudes sur la Sécurité), lancé en 2005 et intitulé « espaces publics et sécurités ». Ce travail s'est plus particulièrement inscrit dans l'axe de recherche qui posait la question suivante : « la vidéosurveillance : un outil naturalisé de l'action publique de sécurité ? ». La recherche, coordonnée par Sebastian Roché, a été conduite par Anne-Cécile Douillet, Laurence Dumoulin et Séverine Germain, avec la participation de Nicolas Cameratti ; elle a donné lieu à un rapport publié en décembre 2007 : *Les usages techniques de la vidéosurveillance : une comparaison entre Lyon, Saint-Étienne et Grenoble*, 299 p. Ce rapport inclut des éléments d'analyse relatifs au développement et à l'usage de la vidéosurveillance dans les transports en commun et dans les supermarchés. La présente communication est elle centrée sur la vidéosurveillance de voie publique, l'usage dans les transports en commun et dans les supermarchés servant le cas échéant de point de comparaison permettant de souligner des usages particuliers de l'outil vidéosurveillance.

10 A Lyon, la première décision d'installation de caméra à fin de « sécurisation » de la voie publique date de 1999 et il y avait fin 2007 environ 180 caméras (plus 29 autres prévues pour 2008), pour une ville de 400.000 habitants située dans une agglomération (organisée en Communauté urbaine) de 1,2 million d'habitants. A Saint-Etienne, la première décision en la matière remonte à 1997 et il y avait fin 2007 une cinquantaine de caméras, (plus une dizaine supplémentaires prévues), pour une ville de 180.000 habitants située dans une agglomération de 390.000 habitants. Rapporté au nombre d'habitants de la ville centre, le nombre de caméras de voie publique est donc légèrement supérieur à Lyon.

particulier la très forte imbrication entre des processus locaux et nationaux. La vidéosurveillance apparaît comme un dispositif socio-technique disponible et mobilisé par des configurations locales d'acteurs pour répondre à des enjeux locaux. Son usage se banalise au sein même de la ville, où il gagne du terrain, des alliés et des soutiens, tandis que jouent également des dynamiques de mimétisme institutionnel et les incitations financières du Gouvernement. La troisième partie affine l'analyse des mécanismes de banalisation et de légitimation de la vidéosurveillance. Nous montrerons que la coexistence de différents usages et registres de légitimation permet une intégration et une stabilisation des dispositifs socio-techniques en systèmes d'action : plus que des croyances communes relatives aux bienfaits de la vidéosurveillance<sup>11</sup>, ce qui rend l'emploi de la vidéosurveillance de plus en plus irréversible, ce sont les réseaux d'acteurs liés à l'usage de l'outil. Les réseaux qui, à l'échelle d'une ville, portent la vidéosurveillance se constituent via les usages de l'objet plus qu'ils ne lui préexistent.

## **I. Du constat de la société de contrôle à l'étude des modes de diffusion de la vidéosurveillance**

Sans prétendre à l'exhaustivité, à travers l'importante masse de documents consultés, il apparaît que le paradigme dominant en matière d'étude de la vidéosurveillance est celui des *surveillance studies*. Celui-ci reste très marqué par des analyses développées à l'échelle macrosociologique, ne s'appuyant guère sur des investigations empiriques systématiques mais procédant davantage sur le mode de l'exemplification (quelques exemples à l'appui d'une affirmation), et imputant des effets à la vidéosurveillance (et plus généralement aux technologies) qui sont bien moins avérés que supputés. Ces approches, plutôt technophobes, reposent paradoxalement sur la croyance dans le fait que les technologies ont la capacité de faire et font précisément ce qu'elles prétendent faire. La dimension de la mise en œuvre, des usages, en est quasiment complètement absente (A). Or, l'exploration de cette dimension paraît indispensable à la compréhension des modes de diffusion de la technologie (B).

### **A. L'approche dominante des surveillances studies**

Les *surveillance studies* s'intéressent aux technologies en s'inquiétant des effets de surveillance qu'elles peuvent produire. Ces recherches proposent une approche critique des nouvelles techniques de surveillance disponibles – dont la vidéosurveillance fait partie – en soulignant les effets pervers et les dangers d'une surveillance déployée à grande échelle et de façon systématique dans la mesure où elle permet le contrôle des individus à distance<sup>12</sup>. Le sociologue Gary Marx a le premier proposé le terme de « nouvelle surveillance » pour caractériser des sociétés dans lesquelles la technologie, en permettant une surveillance totale, a reconfiguré les possibilités mêmes du contrôle social<sup>13</sup>. La principale préoccupation de ce

---

11 Ce sont d'ailleurs moins des « coalitions de cause » (P. Sabatier & H.C. Jenkins-Smith, *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Boulder, Westview Press, 1993) que des « entrepreneurs de cause » (J. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1984) qui sont à l'origine de l'installation des premières caméras de voie publique dans les trois villes étudiées.

12 David Lyon, *Surveillance Society. Monitoring everyday life*, Buckingham, Open University Press, 2005 (1ère éd. 2001) p.2

13 Gary T. Marx, « 'I'll be Watching You' : Reflections on the New Surveillance », *Dissent*, Winter 1985, pp.26-34.

courant concerne ainsi les libertés publiques, mises à mal par l'intensification de la surveillance permise par les avancées technologiques.

Sur un plan théorique, ces approches de la surveillance ont initialement appliqué le concept foucauldien de « panoptique » aux sociétés contemporaines. La référence au dispositif architectural conçu par Bentham pour que les détenus soient surveillés en permanence, sans jamais être en mesure de voir ceux qui les observent, est d'abord mobilisée au premier degré. Ainsi, la vidéosurveillance est décrite comme un « panoptique électronique » : l'on est vu sans pouvoir observer en retour<sup>14</sup>. Le parallèle est également fait avec les utopies négatives (*dystopia*) de certains univers de science fiction, en particulier avec la métaphore orwellienne de « *Big Brother* ». Les travaux ultérieurs engagent des discussions sur la pertinence de la métaphore du panoptique pour décrire la situation actuelle. La nature même du panoptique est précisée : il peut être « myope » (« *myopic panopticon* »<sup>15</sup>), au sens où la vidéosurveillance réduirait l'activité criminelle à un comportement directement observable et transformerait l'activité policière en une activité strictement réactive face à des faits observés<sup>16</sup>.

Aujourd'hui, les limites d'une comparaison des pratiques modernes de surveillance avec « *Big Brother* » ou le panoptique de Bentham sont reconnues. David Lyon lui-même, pourtant fer de lance des *surveillances studies*, reconnaît deux limites principales à la notion de panoptique. D'une part, il n'y a pas un observateur unique mais une pluralité de lieux d'observation au sein de la société. D'autre part, peu d'individus se sentent opprimés par cette surveillance et même une grande partie d'entre eux collaborent activement à donner des informations sur eux-mêmes, considérant que les bénéfices sont supérieurs aux coûts. Les individus qui ne sont pas en marge ou exclus de la société collaborent souvent activement à ces mécanismes qui enregistrent des traces et des informations personnelles<sup>17</sup>. Le système de surveillance généralisé se présente ainsi comme des « assemblages de surveillance »<sup>18</sup> dans lesquels des technologies, des pratiques et des acteurs multiples s'associent pour produire de la surveillance. Dans le cas plus précis de la vidéosurveillance, certains auteurs se sont attachés à montrer qu'il ne s'agissait pas d'un outil de surveillance généralisée mais d'un moyen d'exercer un « regard sélectif » à l'endroit de certaines catégories de population<sup>19</sup>. La vidéosurveillance sert notamment à préserver les espaces de consommation de l'intrusion des mauvais consommateurs et se trouve fortement mobilisée par les politiques de renforcement de l'attractivité des villes par le « nettoyage » des populations indésirables. Dans cette perspective, la vidéosurveillance renforce la coupure entre « inclus » et « exclus » de la consommation, contribuant par là même à une forme de privatisation des espaces publics, selon des normes initialement établies par les centres commerciaux, premiers utilisateurs de la vidéosurveillance.

---

14 Voir par exemple David Lyon, *The Information Society : Issues and Illusions*, Cambridge, Polity Press, 1991.

15 Stéphane Leman-Langlois, "The myopic Panopticon: The Social Consequences of Policing through the Lens", *Policing and Society*, vol.13, n°1, 2002.

16 Le panoptique peut aussi être « synoptique » (« *synopticism* »), un qualificatif qui désigne le fait qu'un grand nombre d'individus puissent diriger leur attention vers quelque chose de commun. La surveillance généralisée s'effectue donc aussi dans le sens d'une surveillance des leaders par l'opinion publique – en particulier via les médias (T. Mathiesen, «The Viewer Society: Michel Foucault's 'Panopticon'», *Theoretical Criminology*, vol.1, n°2, 1997, pp. 215-234. La qualification de panoptique concerne plus généralement les «sociétés de surveillance» et non la seule vidéosurveillance.

17 David Lyon, *Surveillance Society. Monitoring everyday life*, Buckingham, Open University Press, 2005 (1ère éd. 2001).

18 Richard V. Ericson and Kevin D. Haggerty « The Surveillant Assemblage », *The British Journal of Sociology*, 51-4, 2000, pp.605-620.

19 Voir par exemple Katherine Williams & Craig Johnstone, « The politics of the selective gaze: closed circuit television and the policing of public space », *Crime, Law and Social Change*, vol. 34, n°2, 2000, pp. 183-210.

Malgré leur diffusion dans le champ académique du *policing*<sup>20</sup>, les *surveillance studies* ne sont pas exemptes de faiblesses. David Lyon lui-même reconnaît qu'il y a aujourd'hui besoin d'un certain renouvellement théorique<sup>21</sup>. Ces théories sont en effet très critiquées en raison de l'imprécision de leurs concepts mais aussi de la rareté ou de la fugacité des éléments empiriques sur lesquels elles reposent. Clive Norris et Michael McCahill évoquent « le haut niveau d'abstraction » auquel se déroulent les débats concernant le développement de la vidéosurveillance<sup>22</sup>. Des auteurs comme Gary Marx<sup>23</sup> ou Peter Manning<sup>24</sup> reprochent également à ces approches leur caractère excessivement globalisant ainsi que leur absence d'ancrage empirique valide. L'empirie très limitée sur laquelle se fondent ces analyses conduit le plus souvent leurs auteurs - comme Foucault avant eux - à sur-rationaliser le pouvoir et son exercice. Si la vidéosurveillance peut être considérée à juste titre comme outil de gouvernement des conduites, il convient cependant d'en nuancer les capacités de surveillance effectives. Les approches issues des *surveillance studies* attribuent aux outils une finalité politique sans étudier précisément leur genèse et leurs modalités de développement. En se focalisant sur les rationalités et les techniques, les *surveillance studies* tendent à surévaluer l'efficacité des régimes d'autorité et par conséquent, à laisser de côté l'examen des questions de légitimité.

Les travaux nés au sein du Centre International de Criminologie Comparée et portés par des auteurs comme Jean-Paul Brodeur, Frédéric Lemieux ou Stéphane Leman-Langlois proposent une vision plus nuancée et plus empiriquement nourrie des effets que produisent les technologies dans les champs de la sécurité et de la justice. Ils ne se distancient pas radicalement des *surveillance studies* mais les discutent sérieusement<sup>25</sup>. Comme le résume Stéphane Leman-Langlois, « l'action de sécurité équipée par les technologies ne fonctionne pas »<sup>26</sup>, et ce pour trois ensembles de raisons. Les technologies appliquées à la sécurité, tout d'abord, ne produisent pas les effets escomptés sur les différentes catégories de population concernées : elles ne dissuadent pas les criminels, elles ne rassurent pas la population et ne font pas diminuer le sentiment d'insécurité, elle ne rendent pas non plus les policiers plus heureux de faire le travail qu'ils font<sup>27</sup>. Il existe, ensuite, des limites techniques, des conditions d'utilisation, qui font que le résultat n'est pas toujours celui qui est attendu. Les études d'évaluation sur la vidéosurveillance montrent que l'efficacité est très relative et

---

20 Entre 1960 et 1969, la base *Sociological Abstracts* ne comptait que 6 articles avec pour mot-clé «surveillance», alors qu'entre 1990 et 1999, il y en a 563 ! (Gary T. Marx, "Desperately Seeking Surveillance Studies: Players in Search of a Field", *Contemporary Sociology*, 36-2, 2007, pp.125-130). Cet ensemble de recherches tend de plus à s'institutionnaliser avec la publication de *Readers* (Sean Hier et Joshua Greenberg, *Surveillance Studies Reader*, Buckingham, Open University Press, 2007 ; David Lyon, *Surveillance Studies. An overview*, Londres, Polity Press, 2007 ; Clive Norris and Dean Wilson, *Surveillance, Crime and Social Control*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2006) mais aussi avec la création en 2002 d'une revue en ligne, *Surveillance & Society*.

21 David Lyon, « The Search for Surveillance Theories » p.9 et suivantes, in D. Lyon (dir.), *Theorizing Surveillance: The Panopticon and Beyond*, Portland, Willan Publishing, 2006.

22 C. Norris et M. McCahill, «CCTV: beyond penal modernism?», *British Journal of Criminology*, vol. 46, 2006, pp. 97-118, p.98 pour la référence.

23 Gary T. Marx, "Desperately Seeking Surveillance Studies: Players in Search of a Field", *Contemporary Sociology*, 36-2, 2007, pp.125-130.

24 Peter K. Manning, « A view of surveillance », in Stéphane Leman-Langlois (dir.), *Technocrime*, Portland, Willan Publishing, 2008, pp. 209-242.

25 Voir notamment l'ouvrage dirigé par Stéphane Leman-Langlois, *Techno-crime*, *op. cit.*, lequel comprend à la fois des chapitres où des auteurs 'patentés' des *surveillance studies* développent leurs analyses et une introduction, une conclusion et d'autres chapitres qui discutent vigoureusement ce courant.

26 Stéphane Leman-Langlois, « The local impact of police vidéosurveillance », in Stéphane Leman-Langlois, *Technocrime* (dir.), Portland, Willan Publishing, 2008, pp.27-45.

27 Cf. les travaux de Peter Manning, *op. cit.*

qu'elle intervient dans des conditions très particulières (orientation des caméras, réglages, maintenance...)»<sup>28</sup>. Enfin, l'usage des technologies en matière de sécurité ne correspond pas à la conception que les policiers se font de leurs missions. Frédéric Lemieux a ainsi montré que les pratiques des acteurs qui analysent les données produites sur le crime (dans les services de renseignement criminels) utilisent des méthodes « assez peu sophistiquées »<sup>29</sup>. Peter Manning soutient que la culture policière est la matrice à partir de laquelle les technologies vont effectivement être utilisées. D'une certaine façon, la mise en œuvre est déterminante dans le sens donné aux technologies et à ce pour quoi elles seront utilisées.

### **B. Une question en suspens : les processus de banalisation de la vidéosurveillance**

D'autres travaux portant sur la vidéosurveillance peuvent être repérés non plus chez des spécialistes des questions de sécurité mais plutôt du côté des recherches portant sur les technologies, notamment sur les technologies en action, c'est-à-dire sur la façon dont les technologies équipent les activités des individus<sup>30</sup>. Ces travaux de type ethnographique, relèvent d'une microsociologie très attentive au détail des actions et des interactions et à la façon dont elles se coordonnent en situation. C'est le cas des *workplace studies*, qui mobilisent souvent des données vidéo pour recueillir avec la plus grande finesse ce qui se dit et ce qui se fait dans le cours de l'action ; ces approches relèvent d'une écologie particulière, selon laquelle les environnements orientent l'action parce qu'ils intègrent tout un ensemble de normes, de conceptions que matérialisent des dispositions, des configurations matérielles (via un design, des meubles...)»<sup>31</sup>.

Ces travaux ont par exemple porté sur les usages de la vidéosurveillance par les policiers et sur la façon dont un tel dispositif contribue à reconfigurer les appréhensions communes de la géographie. Aux représentations habituelles de la géographie, basées sur les notions de temps, d'espace et de vitesse tendent à se substituer de nouvelles représentations de l'espace fondées sur les réseaux de surveillance existants et sur l'interconnexion entre plusieurs points du territoire<sup>32</sup>. Dans une mouvance assez proche, et très largement inspirée par l'éthnométhodologie, l'approche de Kelvin Walby, centrée sur l'ethnographie institutionnelle, considère les relations sociales et la coordination des interactions au plan local à partir du rôle de dispositifs socio-techniques<sup>33</sup>. La vidéosurveillance est ainsi analysée comme une forme de texte actif et disponible, que les institutions peuvent activer et qui leur permet de s'organiser et de se coordonner plus facilement. La vidéo est vue comme une façon d'organiser le social et de l'encadrer puisque d'une certaine façon, le cadre de l'action, spécifique, est en partie dessiné par le dispositif lui-même.

Ce type d'approche est, à notre connaissance, peu développé en France. La littérature française sur la vidéosurveillance comprend surtout des études juridiques, commanditées par

28 Voir par exemple la synthèse de M. Cusson, « La télésurveillance : les raisons de ses succès et de ses échecs », Communication au XIII<sup>ème</sup> Congrès mondial de criminologie, Rio de Janeiro, 2003.

29 Frédéric Lemieux, « Information technology and criminal intelligence : a comparative perspective » in Stéphane Leman-Langlois (dir.), *Technocrime*, Portland, Willan Publishing, 2008, pp.139-168, p.157 pour la référence.

30 Christian Heath and Paul Luff, *Technology in Action*, Cambridge University Press, 2000.

31 Jon Hindmarsh and Christian Heath, « Video-Based Studies of Work Practice », *Sociology Compass* 1/1, 2007, pp.156-173.

32 David Neyland et Inga Kroener, « Cut to the chase: editing time and space through CCTV », à paraître dans un prochain numéro de *Droit et cultures*.

33 Kevin Walby. « How Closed-Circuit Television Surveillance Organizes the Social: An Institutional Ethnography », *The Canadian Journal of Sociology*, vol. 30, n<sup>o</sup>2, Spring 2005, pp. 189-214.

le pouvoir politique<sup>34</sup> ou la CNIL<sup>35</sup>, ou focalisées sur certains usages de l'outil, par exemple sur les lieux de travail<sup>36</sup>. La loi de programmation et d'orientation sur la sécurité de 1995, qui comporte un volet relatif à la vidéosurveillance, a par ailleurs suscité un certain nombre de commentaires, de type juridique<sup>37</sup> ou plus sociologique<sup>38</sup>. Jean-Charles Froment a, par ailleurs, souligné le caractère restreint et déformé de la conception de la vidéosurveillance sur laquelle reposent les textes juridiques actuels, mettant l'accent sur le décalage avec les dispositifs pratiques de mise en œuvre de la vidéosurveillance d'une part et avec la pluralité des usages pratiques effectivement repérés dans les collectivités publiques d'autre part<sup>39</sup>.

Quelques travaux se sont néanmoins attachés à étudier empiriquement la régulation et la mise en œuvre de la vidéosurveillance en France. Frédéric Ocqueteau et Eric Heilmann notamment ont développé des analyses dans ce sens, dans le cadre de travaux sur le commerce de la sécurité<sup>40</sup> ou d'études liées à certains usages de la vidéosurveillance<sup>41</sup>. La sociologie des techniques et des sciences s'est elle aussi intéressée à la vidéosurveillance, dans le cadre d'études plus larges sur la télé-surveillance, entendue comme un vaste ensemble de formes, moyens et pratiques de surveillance fondés sur l'emploi de la technologie<sup>42</sup>.

En somme, au sein de la littérature sur la vidéosurveillance rapidement survolée ici, on peut repérer un angle mort : les processus d'installation et de développement des dispositifs de vidéosurveillance dans les espaces publics. Un certain nombre de questions restent ainsi en suspens : quels sont les ressorts de l'implantation locale d'un dispositif technologique ; quels acteurs, processus interviennent dans le processus de décision et d'installation ; à quelles conditions ce dispositif peut-il devenir une composante du système de gestion de la sécurité ? En effet, il y a dans l'ensemble peu de travaux dont les conclusions soient empiriquement

---

34 F. Séruclat, *Les nouvelles techniques d'information et de communication: l'homme cybernétique?* Rapport écrit. Paris, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 1995.

35 L. Cadoux, *Vidéosurveillance et protection de la vie privée et de libertés fondamentales*. Rapport du 30 novembre 1993, Paris, CNIL.

36 M. Grevy, «Vidéosurveillance dans l'entreprise: un mode normal de contrôle des salariés? », *Droit Social* 4: 329-332, 1995.

37 L. Favoreu, «Décision du 18 janvier sur la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité», *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 22, pp. 362-372, 1995; R. Pellet, «La vidéosurveillance et l'application de la loi informatique et libertés», *Revue administrative*, vol. 285, 1995, pp. 142-151; David Forest, « Vidéosurveillance dans les lieux publics : législation effective, application transparente ? », *Quaderni*, n°40, hiver 1999-2000, pp. 31-51

38 E. Darras, et D. Deharbe, «La politique du regard. Remarques sur la légalisation de la vidéosurveillance», in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, pp. 77-90; F. Ocqueteau et E. Heilmann, « Droit et usages des nouvelles technologies: les enjeux d'une réglementation de la vidéosurveillance », *Droit et Société*, vol. 36-37, 1997, pp. 331-344 ; Frédéric Ocqueteau, « Cinq ans après la loi 'vidéosurveillance' en France, que dire de son application? » *Urbanisme et sécurité*, vol. 43, 2001, pp. 101-110.

39 Jean-Charles Froment, « Regard juridique sur la vidéosurveillance urbaine : un droit en trompe-l'œil », *La semaine juridique, Edition Adm. et collec. Terr.*, n°13, 27 mars 2006, pp.435-440.

40 F. Ocqueteau, «L'état face au commerce de la sécurité», *L'année sociologique*, vol. 40, 1990, pp. 97-124 ; F. Ocqueteau, *Gardiennage, surveillance et sécurité privée: commerce de la peur et/ou peur du commerce?* Paris, CESDIP, 1992 ; E. Heilmann, « Le marché de la vidéosurveillance. Du maintien de l'ordre public à la gestion des désordres privés », *Informations sociales*, vol. 126, 2005, pp. 68-73.

41 E. Heilmann, et A. Vitalis. *Nouvelles technologies, nouvelles régulations*. Paris, IHESI, 1996 ; F. Ocqueteau et M-L. Pottier, *Vigilance et sécurité dans les grandes surfaces*. Paris, L'Harmattan, 1995 ; F. Ocqueteau et M.L. Pottier, « Vidéosurveillance et gestion de l'insécurité dans un centre commercial : les leçons de l'observation », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 21, 1995, pp. 60-74. Voir aussi : D. Boullier, « La vidéosurveillance à la RATP : un maillon controversé de la chaîne de production de sécurité », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°21, 1995, pp. 88-100.

42 M. Akrich et C. Méadel, *Anthropologie de la télésurveillance en milieu privé*, Rapport pour le Pirvilles-CNRS et IHESI. Paris, Centre de sociologie de l'innovation, 1996 ; B. Rochette, et E. Marchandet, «Vidéosurveillance et télésurveillance, médiations techniques et médiations politiques», in M. Ansidei et al. (dir.), *Les risques urbains. Acteurs, systèmes de prévention*, Paris, Anthropos, 1998, pp. 185-206.

nourries et ceux qui comportent cette dimension empirique investiguent peu la vidéosurveillance de voie publique. Cette deuxième catégorie de travaux porte surtout sur l'utilisation de l'outil dans des lieux tels que les transports publics, les espaces commerciaux, etc.; par ailleurs, ils s'intéressent peu à la question de ce qui fait que la vidéosurveillance prend ou pas, qu'elle devient légitime et acceptable<sup>43</sup>. C'est à l'éclairage de cet angle mort qu'entend contribuer notre travail.

## **II. Les dynamiques de construction de la vidéosurveillance comme outil d'action publique**

Depuis les années 1990, la vidéosurveillance est devenue un outil de l'action publique municipale en France : de plus en plus de villes y ont recours, l'accélération ayant été particulièrement marquée ces dernières années<sup>44</sup>. Les enseignements de la sociologie des sciences et des techniques nous conduisent à considérer que la disponibilité de l'outil ne peut expliquer à elle seule que des villes y aient recours, pas plus qu'il n'est possible d'expliquer la diffusion de l'outil par sa « réussite »<sup>45</sup> dans des villes pionnières. Pour comprendre le recours croissant à la vidéosurveillance, il faut analyser les réseaux d'acteurs qui la portent, qui en font la promotion et qui la font vivre à travers les usages qu'ils en ont. La vidéosurveillance devient un outil d'action publique parce que des individus ou des groupes la défendent comme tel et parce que des individus ou des groupes l'utilisent dans leurs activités de traitement des problèmes publics.

Les projets de vidéosurveillance de voie publique sont en fait soutenus par des coalitions d'acteurs divers : élus nationaux, élus locaux, professionnels de la sécurité, agents publics en charge des questions de sécurité, associations de commerçants ou d'habitants... Dans le cas français, ce qui caractérise ces réseaux, c'est d'abord qu'ils se sont principalement cristallisés au niveau municipal, même si la généralisation de l'outil s'appuie aussi sur des dynamiques nationales (A). Localement, la transformation effective de la technique vidéosurveillance en outil d'action publique suppose l'enrôlement de nouveaux acteurs, au-delà des promoteurs initiaux. C'est ce que montrent les trois études de cas sur lesquelles repose cet article, l'exemple grenoblois permettant d'illustrer un cas où l'acteur réseau « ne prend pas » (B).

### **A. Enjeux locaux, réponses locales, dynamiques nationales**

Le positionnement actuel du ministère de l'Intérieur est relativement récent et l'histoire de la vidéosurveillance de voie publique en France est plutôt liée à l'affirmation des municipalités dans le champ de la sécurité : dans les années 1990, le contexte politico-

---

43 Mentionnons cependant le travail de Dominique Pécaud, qui a analysé les discours développés par les utilisateurs primaires et secondaires de la vidéosurveillance dans différents contextes d'utilisation de la vidéosurveillance (voie publique, établissements commerciaux tels que des banques, transports publics, etc.). Cf. Dominique Pécaud, *L'impact des dispositifs de vidéosurveillance sur la sécurité dans les espaces publics et les ERP*, Paris, Rapport de recherche Ihesi, 2002. Des mémoires universitaires se sont aussi attachés à la question de la genèse des dispositifs municipaux de vidéosurveillance; voir par exemple: M. Beetschen, *Vidéosurveillance et processus décisionnel. L'exemple lyonnais*, mémoire de fin d'études, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 2004.

44 D'après un récent rapport parlementaire, qui s'appuie sur les chiffres communiqués par le ministère de l'Intérieur, le nombre de communes ayant recours à la vidéosurveillance, toutes finalités confondues, pour filmer des espaces publics est évalué à 1.522 à la fin 2007, contre 1.142 fin 2006 et 812 fin 2005 (Sénat, *Vidéosurveillance : pour un nouvel encadrement juridique*, Rapport d'information de MM. Jean-Patrick Courtois et Charles Gautier, fait au nom de la Commission des lois, déposé le 10 décembre 2008).

45 Encore faudrait-il s'entendre ce que « réussite » veut dire.

institutionnel favorise le développement de politiques municipales de sécurité et la vidéosurveillance, technique disponible, apparaît comme un outil possible de ces politiques. Cependant, le développement de la vidéosurveillance ne s'est évidemment pas fait de manière uniforme dans toutes les municipalités ; la décision d'y avoir recours s'inscrit dans des configurations locales spécifiques. Ces facteurs locaux s'imbriquent étroitement avec des dynamiques plus larges, relevant de l'incitation nationale et du mimétisme institutionnel, qui contribuent à la diffusion et à la généralisation de la vidéosurveillance municipale.

### *1. Des politiques inscrites dans des configurations municipales*

En France, ce sont des initiatives municipales qui ont introduit la question de la vidéosurveillance dans le débat public, lorsque des maires ont fait une large publicité de leur recours à la vidéosurveillance pour lutter contre la délinquance de rue. C'est notamment M. Balkany qui lance le débat à la fin des années 1980, lorsqu'il annonce son projet d'avoir recours à la vidéosurveillance à Levallois-Perret pour s'attaquer à la délinquance. En 1996, l'installation de caméras par la municipalité de Vaulx-en-Velin relance le débat : en effet, le positionnement du maire, M. Charrier, ancien membre du PCF qui se revendique de la « gauche alternative », interroge les clivages politiques sur les enjeux de sécurité. De fait, la vidéosurveillance apparaît comme le produit de configurations locales, qui expliquent le point de départ ainsi que l'ampleur et le rythme de développement de la vidéosurveillance. Un tel processus de développement est congruent avec la montée en puissance du niveau municipal dans la prise en charge des questions liées à la sécurité.

Le développement de la vidéosurveillance dans les villes françaises s'inscrit en fait dans le mouvement de construction de politiques municipales de sécurité qui s'amorce dans les années 1980 et prend de l'ampleur dans les années 1990. Le contexte est celui de la décentralisation, qui donne des moyens (légaux, financiers, politiques) accrus aux municipalités mais aussi celui de la politisation des questions de sécurité, au niveau national comme au niveau local, les élus locaux se disant interpellés par leurs électeurs sur cette question<sup>46</sup>. Si la sécurité, notamment dans son volet répressif, reste du ressort de l'Etat, via la gendarmerie et la police nationales, de plus en plus d'élus municipaux se font ainsi un devoir d'agir pour la sécurité de leurs administrés. Les élus des villes étudiées n'échappent pas à cette tendance :

« Je considère effectivement que l'Etat se désengage, et si la municipalité fait le choix de compenser c'est pas parce qu'elle cautionne ce désengagement, c'est tout simplement parce qu'elle est élue par les citoyens qui eux s'occupent pas de savoir de quel porte-monnaie ça vient » (entretien adjointe à la sécurité publique de Saint-Etienne, 23.11.2006).

De la même façon, à la fin des années 1990 le maire de Lyon diagnostique une trop grande faiblesse de la réponse de l'Etat aux problèmes de sécurité et y voit une raison d'investir ce champ d'action. La vidéosurveillance apparaît alors comme un outil permettant de prendre le relais de l'Etat et de compléter son action en ayant recours à d'autres moyens que les siens :

« Je ne suis pas ministre de l'intérieur ni de la justice. Je suis le maire. Dans le cadre de mes fonctions, j'essaie d'apporter un complément aux forces de l'ordre et à la justice pour qu'elles travaillent mieux. (...) On va les aider en mettant en place la vidéosurveillance qui permettra à la Police et à la Justice de travailler dans de meilleures conditions pour arrêter cette situation insupportable pour les riverains (intervention du maire de Saint-Etienne en conseil municipal, 01.09.2003)

La vidéosurveillance n'est évidemment qu'un moyen parmi d'autres : l'augmentation des

---

46 Tanguy le Goff, «L'insécurité 'saisie' par les maires », *RFSP*, vol. 55, n°3, 2005, pp. 415-444.

effectifs de la police municipale, l'armement de celle-ci<sup>47</sup> sont aussi des outils des politiques municipales qui, pour lutter contre la délinquance, entendent se positionner sur la dissuasion et la répression et pas seulement sur la prévention sociale<sup>48</sup>.

Dans ce contexte, sans qu'il soit possible de dégager des déterminants simples (couleur politique de la municipalité, niveau de délinquance constatée...), le recours à la vidéosurveillance apparaît lié à la présence de promoteurs locaux de l'outil, au profil varié selon les cas, dont le travail porte ses fruits dans des circonstances locales particulières; dans les trois villes étudiées, les acteurs, les événements et les processus à l'origine de l'installation de caméras de surveillance pour lutter contre la délinquance sont assez différents. Les processus à l'œuvre peuvent être résumés de la façon suivante : à l'occasion d'un événement ou d'un projet municipal particulier, l'installation de caméras de vidéosurveillance est défendue par un ou plusieurs acteurs municipaux, qui ont en général œuvré à la promotion de l'outil avant la survenue de l'événement ou l'élaboration du projet. D'une certaine façon, cet événement offre une fenêtre d'opportunité pour les promoteurs de la vidéosurveillance.

Les villes étudiées permettent de mettre en évidence différents types d'entrepreneurs promoteurs de la vidéosurveillance. Dans les trois cas cependant, le soutien politique, et plus particulièrement celui du maire, paraît déterminant. A Lyon, lorsqu'en 1999 est prise la première décision d'installer des caméras pour lutter contre la délinquance, la solution est défendue depuis plusieurs années par les commerçants du centre-ville : ils en ont déjà installé dans leurs magasins mais souhaiteraient aussi en avoir dans la rue et interviennent en ce sens auprès de la municipalité, via leurs associations et leur fédération « Les vitrines de Lyon Presqu'île ». Lorsqu'en 1998 la municipalité cherche une réponse à des phénomènes de délinquance particuliers<sup>49</sup>, la vidéosurveillance est introduite d'autant plus facilement qu'elle est discutée depuis plusieurs années. A Saint-Etienne, c'est l'élu adjoint à la sécurité qui se fait le porte-parole de la vidéosurveillance auprès de l'équipe municipale en place. Ancien commandant de CRS ayant travaillé dans les années 1980 au Service de sécurité du ministère de l'intérieur (SSMI), il a découvert la technologie à l'occasion de son travail au ministère et il y voit un outil utile pour les politiques municipales de sécurité. Membre de la majorité mais quelque peu marginal au sein de celle-ci, son travail de défense de la vidéosurveillance ne pourra réellement se concrétiser que lorsque, à l'approche des élections de 2001, la majorité municipale fera de la sécurité une nouvelle priorité. A Grenoble enfin, après la réorganisation des services et l'affichage d'une dimension « sécurité » dans une ville traditionnellement tournée vers la prévention sociale, une ancienne commissaire de police est recrutée à la tête du service « prévention/sécurité » ; c'est elle qui introduit l'idée de la vidéosurveillance. Faute de réel soutien de la part des élus, ses initiatives en la matière resteront cependant de portée

---

47 Possible depuis la loi n° 99-291 du 15 avril 1999. A Saint-Etienne, une vingtaine de policiers municipaux sont ainsi armés, depuis 2004.

48 C'est bien le niveau municipal qui apparaît comme le niveau de développement de la vidéosurveillance ; l'échelle intercommunale apparaît elle plutôt marginale de ce point de vue. Les élus municipaux semblent soucieux de garder la sécurité comme compétence municipale, dans la logique de « réponse à la demande » évoquée ci-dessus : faisant de la sécurité une demande des habitants, ils entendent y répondre directement et de façon visible. Or, les élus intercommunaux, élus au suffrage indirect, n'ont guère l'occasion de mettre en avant leurs réalisations ; les élus communaux maîtrisent mieux les processus d'imputation. Le Grand Lyon ne s'est ainsi pas véritablement engagé sur les questions de délinquance et de sécurité : même s'il a existé une vice-présidence en charge de la sécurité et de la tranquillité publique entre 2001 et 2008, la délégation recouvrait dans les faits peu de choses et le vice-président en charge de cette question ne disposait d'aucun service structuré. Pour ce qui est de l'agglomération grenobloise, la Métro dispose d'une compétence en matière de prévention de la délinquance et s'occupe dans ce cadre de médiation et d'aide aux victimes mais elle ne s'intéresse pas aux questions de vidéosurveillance, considérant qu'il s'agit d'un outil extérieur au champ de la prévention. A Saint-Etienne enfin, la sécurité ne fait pas partie des compétences de la communauté d'agglomération.

49 Des voitures béliers attaquent des boutiques de luxe.

assez limitée. Ce n'est qu'avec le changement de composition de la majorité municipale, en 2008, que l'idée d'un équipement de la ville en caméras de vidéosurveillance devient opérationnelle. La construction d'un stade d'agglomération, achevé en 2006, a entre temps été à l'origine d'une première installation de vidéosurveillance de voie publique<sup>50</sup>.

Dans les trois villes ce sont donc des acteurs locaux qui diffusent l'idée d'un recours à la vidéosurveillance ; par ailleurs, la promotion de l'outil peut s'appuyer sur des expériences ou des exemples extérieurs à la municipalité mais c'est bien un événement local (violences, élections municipales, changement de majorité, construction d'un stade) qui amène le soutien de l'équipe municipale en place et qui permet la concrétisation de l'idée. La vidéosurveillance apparaît donc comme une réponse politique des municipalités face à des enjeux municipaux. Même si les décisions prises par les municipalités d'installer un dispositif de vidéosurveillance sont « préparées » en amont par des acteurs qui font la promotion de l'outil, le choix politique posé à un moment donné par la municipalité apparaît déterminant : il est ce qui permet de passer d'initiatives isolées à une politique d'équipement en caméras de vidéosurveillance. Le lancement de politiques de vidéosurveillance peut ainsi être lu comme un déblocage politique après une période de promotion de l'outil par quelques acteurs, ce déblocage politique étant finalement relativement indépendant de la couleur politique des municipalités, comme le montrent d'ailleurs de nombreux exemples<sup>51</sup>. Dans les cas étudiés, si les décisions relatives à la « vidéosurveillance de protection » ont d'abord été le fait de majorités situées à droite sur l'échiquier politique, on remarque que les élus de gauche adoptent des positionnements très variés. A Lyon, les élus socialistes et communistes approuvent dans une large majorité la première décision relative à la vidéosurveillance de protection (en 1999<sup>52</sup>), tandis qu'à Saint-Etienne ils votent contre (en 2000<sup>53</sup>). A Grenoble, la municipalité dirigée par un maire socialiste a jusqu'en 2008 été très réservée sur les questions de vidéosurveillance ; elle l'est beaucoup moins depuis les élections municipales de 2008, qui ont consommé la rupture entre les socialistes et les élus écologistes, de loin les plus critiques vis-à-vis des projets de vidéosurveillance. C'est donc moins l'appartenance partisane que les configurations politiques locales qui expliquent les premières décisions relatives à la vidéosurveillance de protection.

## 2. *Incitations nationales et mimétisme*

La comparaison franco-britannique se révèle fort utile à la compréhension des interactions entre les niveaux local et national dans la construction de la vidéosurveillance comme outil d'action publique. En Grande-Bretagne, le développement de la vidéosurveillance est largement imputable à la politique volontariste du ministère de l'Intérieur, le *Home Office*. Suite à l'annonce faite par le gouvernement de John Major, entre 1994 et 1996, le *Home Office* finance des appels à projets à hauteur de 37 millions de livres et les partenaires publics et privés à hauteur de 100 millions. Les grandes villes sont les premières équipées, suivies des villes moyennes, des centres d'affaires, des zones industrielles, des espaces affectés au déplacement des personnes (abribus, gares, etc.), des écoles et des centres hospitaliers<sup>54</sup>. Entre 1996 et 1998, la vidéosurveillance représente plus

---

50 Le bâtiment est fortement équipé en caméras (82), lesquelles filment de façon assez large la voie publique.

51 Cf. supra les exemples contrastés de Levallois-Perret et Vaulx-en-Velin.

52 Elus PS et PC votent POUR sur le principe de la vidéosurveillance le 31 mai 1999 et POUR l'installation de 11 caméras à dans le quartier de la Duchère (à l'exception d'un élu PS et d'un élu PC qui votent contre). Ils s'abstiennent sur le vote relatif à l'installation de 48 caméras sur la Presqu'île le 25 avril 2000 (et un élu PC vote contre).

53 Le 4 septembre 2000 les élus PS, PC et Verts votent contre l'installation de 17 caméras en centre ville.

54 Eric Heilmann et Marie-Noëlle Mornet, « L'impact de la vidéosurveillance sur les désordres urbains, le cas de

des trois-quarts des dépenses du *Home Office* pour la prévention de la délinquance<sup>55</sup>, 38 millions de livres servant à financer 585 dispositifs<sup>56</sup>. Le gouvernement britannique poursuit son effort financier sur la période 1999-2001, avec une dépense de 170 millions de livres pour 680 projets subventionnés<sup>57</sup>.

En France, jusqu'en 2007, les soutiens nationaux aux équipements municipaux ont au contraire été extrêmement limités. Par ailleurs, aucun plan d'équipement de la Police nationale en caméras de vidéosurveillance n'a été adopté. La politique a même plutôt été d'éviter autant que possible que la Police nationale ne s'implique dans la gestion de la vidéosurveillance, comme l'illustre une circulaire du ministère de l'intérieur du 5 avril 2006 : tout en prônant un « partenariat » avec les collectivités territoriales opératrices de système de vidéosurveillance, elle conseille de ne pas s'impliquer de manière précise dans les choix techniques. Elle pose alors les deux « règles essentielles » suivantes : pas de gestion directe et unique de la vidéosurveillance, pas de pilotage direct des caméras par les fonctionnaires de police. Ceci n'interdit pas l'usage de la vidéosurveillance par la Police nationale mais il doit s'inscrire dans le cadre des choix opérés par les municipalités et sans gestion directe, étant précisé que « la mise en place d'un dispositif de vidéosurveillance ne doit entraîner aucun coût supplémentaire pour les services de police. »<sup>58</sup>. Il faut en fait attendre 2007 pour que le ministère de l'Intérieur crée un Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance (FIPD<sup>59</sup>), qui consacre explicitement des subventions au financement de dispositifs locaux de vidéosurveillance<sup>60</sup>. Malgré ce soutien national tardif, les politiques françaises d'équipement en vidéosurveillance de voie publique ne sauraient s'expliquer indépendamment de dynamiques nationales : non seulement il existe (et a existé) des formes d'incitations nationales mais des phénomènes de mimétisme sont également observables.

Les politiques nationales de sécurité n'ont pas été sans effet sur le développement de la vidéosurveillance au niveau municipal, ne serait-ce que parce que des dispositions législatives encadrent l'installation de caméras de vidéosurveillance dans les lieux publics. En effet, la loi du 10 janvier 1995 soumet à autorisation l'installation de caméras de vidéosurveillance dans les lieux publics ainsi que dans les lieux privés ouverts au public. Cette loi a à la fois légitimé l'installation des dispositifs de vidéosurveillance de voie publique et encadré le recours à cette technique. Alors que les premières installations, par exemple celle de Levallois-Perret en 1993, se sont faites sans cadre juridique, la loi vient affirmer la légalité des dispositifs de vidéosurveillance de voie publique et régularise les premiers dispositifs *a posteriori*<sup>61</sup>. Quant

---

la Grande-Bretagne », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, vol. 46, n°4, 2001, pp. 197-211.

55 Brigitte C. Koch, *The politics of Crime Prevention*, Aldershot, Ashgate, 1998.

56 Coretta Phillips, "A review of CCTV evaluations: crime reduction effects and attitudes towards its use", *Crime Prevention Studies*, vol. 10, 1999, pp. 123-155.

57 Martin Gill, "Introduction", in Martin Gill (dir.), *CCTV*, Leicester, Perpetuity Press, 2003, pp. 1-7. Clive Norris et Gary Armstrong soulignent, en outre, que les dossiers refusés parviennent à obtenir des soutiens et à être financés par d'autres biais, celui du ministère de l'Éducation par exemple, ou de *Railtrack* dans les stations du réseau ferré londonien par exemple: Clive Norris et Gary Armstrong, "CCTV and the social structuring of surveillance", *Crime Prevention Studies*, vol. 10, 1999, pp. 157-178

58 Direction générale de la police nationale/Direction centrale de la sécurité publique, *Note de service à Mesdames et messieurs les directeurs départementaux de la sécurité publique* du 5 avril 2006.

59 Fonds prévu à l'article 5 de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

60 La circulaire NOR INT K 08 000 42C du 21 février 2008 dispose ainsi: "Vous serez particulièrement attentifs à la vidéoprotection. Le plan national de développement de celle-ci prévoit en effet un triplement en deux ans du nombre de caméras sur la voie publique ainsi que le raccordement des installations existantes avec les services de police et de gendarmerie." Cette circulaire précise qu'en 2007, par l'intermédiaire du FIPD, l'État a contribué au financement de 309 projets pour un montant de 13,4 millions d'euros. La circulaire NOR INT K 09 000 17C du 23 janvier 2009 consacre toute sa partie II à la vidéoprotection (la partie III concernant toutes les autres actions éligibles au FIPD).

61 Avant la loi de 1995, certains dispositifs avaient été déclarés illégaux, la vidéosurveillance sur voie publique

aux contraintes introduites par la loi, elles sont avant tout d'ordre administratif, l'installation nécessitant la constitution de dossiers pour la demande d'autorisation préfectorale. Dans les cas étudiés, la demande d'autorisation préfectorale a rarement été vécue comme une contrainte ou comme un dispositif orientant la décision. Les premières demandes d'autorisation adressées par la ville de Saint-Etienne en 1997 ont certes été en partie rejetées<sup>62</sup> mais il n'est pas exclu que ces décisions reflètent en fait les hésitations municipales<sup>63</sup>.

C'est en fait moins par le cadre légal que par le soutien financier que les politiques nationales jouent un rôle dans le développement de la vidéosurveillance en France ; elles apparaissent ici avant tout comme un relais d'initiatives locales, même si les dispositions prises en 2007 pourraient jouer un rôle plus direct dans le lancement de certaines initiatives. Dans les villes étudiées, seule Grenoble s'est appuyée sur un dispositif national pour lancer un premier projet de vidéosurveillance. C'est en effet avec des financements du « plan 25 quartiers » mis en place dans le cadre de la politique de la ville que l'expérience de vidéosurveillance a été lancée dans un quartier. Ce soutien national n'a cependant pas suffi à amorcer une politique d'équipement en vidéosurveillance à l'échelle de la commune. En revanche, les financements actuels semblent venir « à point nommé » pour poursuivre l'équipement de certaines villes, pour lesquelles la vidéosurveillance constitue un poids financier non négligeable. En effet, la question du financement a toujours été un enjeu des politiques de vidéosurveillance, à la fois du fait du poids financier<sup>64</sup> et de l'usage de l'outil par la police nationale. Les acteurs municipaux, même les plus favorables à l'outil, ne manquent pas de soulever la question, tandis que d'autres y voient une raison majeure de ne pas avoir recours à cet outil :

« Ca reste entièrement sur le budget municipal, c'est ça l'écueil ... Faut pas tout leur [à la police nationale] donner non plus » (entretien avec l'adjoint à la tranquillité publique de Saint-Etienne, 23.11.2006)

« Ça fait partie de nos points de désaccord, dans le cadre d'échanges. La police nationale est très pro vidéosurveillance et ils nous demandent toujours de le mettre en œuvre. Nous on est très réservés (...) parce que (...) la seule façon vraiment de faire de la vidéosurveillance, c'est de le faire d'une manière extrêmement lourde, comme ils ont fait à Lyon. Or on n'a pas financièrement les moyens de le faire.» (entretien avec le Directeur de cabinet du maire de Grenoble, 3.04.07)

Dans les villes qui ont des systèmes de vidéosurveillance, le souci de ne pas apparaître comme le financeur d'outils utilisés par les acteurs étatiques est d'autant plus fort que l'argument du poids de la vidéosurveillance pour le budget municipal est régulièrement mis en avant par les opposants à la vidéosurveillance. Dans ce contexte, la mise en place du FIPD a été vue comme une opportunité par la ville de Saint-Etienne pour étendre la vidéosurveillance à de nouveaux quartiers<sup>65</sup>.

Si les politiques municipales de vidéosurveillance s'inscrivent dans des logiques qui dépassent le cadre municipal c'est aussi parce que les phénomènes de mimétisme sont forts. Le mimétisme peut être qualifié d'institutionnel, lorsqu'il intervient entre des villes et/ou

étant interdite sauf pour la régulation du trafic routier (cf. décision du tribunal administratif de Marseille le 21 juin 1990, saisi d'une décision de la ville d'Avignon de procéder à l'installation de 98 caméras dans les rues et un poste central sous le contrôle de la police nationale, mentionnée dans David Forest, « Vidéosurveillance dans les lieux publics : législation effective, application transparente ? » , *Quaderni*, n°40, hiver 1999-2000, pp.31-51)

62 En décembre 1996 une demande d'autorisation est déposée en préfecture pour 3 caméras ; seule une est autorisée, et avec refus d'enregistrement des images.

63 Ce premier projet de vidéosurveillance de la voie publique à Saint-Etienne est surtout porté par un élu et rencontre peu de soutiens en interne.

64 A Lyon, les municipalités Barre et Collomb ont successivement investi 2 et 4,6 millions d'euros entre 1998 et 2006.

65 Dans cette ville, les caméras ont d'abord été installées dans le centre ville, notamment pour des questions de coûts liés à la fibre optique.

entre des pays, mais aussi d'organisationnel, lorsque la vidéosurveillance est importée à partir d'autres domaines de l'action publique ou d'autres organisations. Le mimétisme s'appuie sur la reprise de discours et de pratiques expérimentés par les institutions, organisations ou services voisins, par l'intermédiaire des contacts que nouent professionnels et élus lors de visites officielles ou à l'occasion de la participation à des salons ou forums. La généralisation de la vidéosurveillance dans les transports en commun dans la deuxième moitié des années 1990, soutenue au niveau national par l'Union des Transporteurs Publics<sup>66</sup>, a ainsi été un élément qui a favorisé localement certaines décisions municipales de mise en place de vidéosurveillance de voie publique, les "bons résultats" obtenus grâce aux caméras dans les transports en commun étant mis en avant pour défendre l'utilité de la vidéosurveillance<sup>67</sup>. L'implication des élus dans la gestion des transports en commun favorise évidemment ce type de transfert. Le phénomène de mimétisme joue également entre villes, qui s'observent et partagent des expériences. La création de l'Association nationale des villes vidéosurveillées (AN2V), qui se fixe pour objectif "le développement harmonieux des techniques de vidéosurveillance, dans l'efficacité des services liés à la sécurité des citoyens mais également dans le respect des règles de l'art, de l'éthique et des libertés individuelles" travaille ainsi à la "mutualisation des connaissances" et organise régulièrement des assises nationales de la vidéosurveillance. La réaction de l'un de nos interlocuteurs montre comment il devient difficilement envisageable, à un moment donné, ne pas "faire ce que les autres font" ou, tout du moins, comment la généralisation du recours à l'outil entretient le processus de développement, sa généralisation apparaissant comme un argument justifiant le recours à l'outil :

« A l'époque [en 2003/2004], il y a eu un débat qui était compliqué parce que à la fois c'était assez indéfendable pour nous de ne pas aller vers la vidéosurveillance à une époque où toutes les grandes villes de France le faisaient. On était interpellé par les habitants qui nous disaient : "Comment se fait-il que... ?", etc. etc., en réunion publique, en réunion d'union de quartier ou autre, les habitants nous disaient : "Vous devrez tout essayer", etc. (...) On avait moralement le devoir de l'expérimenter, quelles que soient les réserves qu'on pouvait avoir, notre (...) politique responsable ne peut pas délibérément se passer d'une solution possible. » (entretien avec le Directeur de cabinet du maire de Grenoble, 3.04.07)

Ce phénomène de mimétisme a évidemment moins joué pour les villes qui se sont lancées plus tôt dans l'équipement en caméras de vidéosurveillance. Il est donc important de comprendre comment la vidéosurveillance est devenu un outil de moins en moins remis en cause, autrement dit de voir comment il a pu se constituer en outil ordinaire des politiques de sécurité dans les communes qui ont été parmi les premières à s'y lancer.

### ***B- Enrôlement de nouveaux alliés ou impossible ajustement des préférences***

Pour que la vidéosurveillance devienne un outil des politiques municipales de sécurité qui dépasse le stade de l'expérimentation ou de l'installation localisée, elle doit intéresser un nombre suffisant d'acteurs, au-delà du cercle des promoteurs initiaux. De fait, l'usage de la

---

66 En 1996 est signé un partenariat au plan national entre l'Union des Transporteurs Publics (UTP) et le Ministère de l'intérieur, visant à renforcer les liens entre réseaux de transports urbains et forces de police afin d'assurer la sécurité des clients et des personnels. Un tel partenariat s'accompagne, de la part de l'UTP, de la promotion d'un certain nombre d'outils: cabines ou vitres anti-agression, vitres anti-éclatement, vidéosurveillance...

67 C'est ce qu'a mis en avant, pour le regretter, un ancien responsable prévention/sécurité d'une société de transport de commun (entretien 2.06.2007). Nous n'avons cependant pas pu trouver d'autres indices d'une instrumentalisation par des élus de l'évolution de la situation dans les transports en commun, suite à l'installation de caméras pour mieux défendre l'installation d'un système municipal de vidéosurveillance.

vidéosurveillance est susceptible d' enrôler un certain nombre d'acteurs, pour qui la vidéosurveillance apparaît comme une ressource, matérielle mais aussi, pour certains, symbolique. L'intéressement de nouveaux acteurs dépend des conditions de fonctionnement de l'outil, qui doivent s'ajuster aux préférences des différents acteurs ; c'est ce que souligne *a contrario* le cas grenoblois. La comparaison entre les cas lyonnais et stéphanois d'une part, grenoblois d'autre part, permet en effet de souligner que, selon les modalités de mise en œuvre de la vidéosurveillance de voie publique, il peut y avoir ou non enrôlement de nouveaux soutiens au développement de l'outil. Dans certains cas, la mise en œuvre permet de consolider, voire de gagner, des appuis à travers les usages qu'elle autorise ; dans d'autres cas, comme dans celui de l'expérimentation grenobloise dans un des quartiers de la ville en 2004/2006, l'ajustement entre les préférences des différents acteurs impliqués ne parvient pas à se faire, ce qui produit plutôt des effets de démobilitation et de délitement de l'acteur-réseau.

### *1. Intérêts professionnels et affaiblissement des oppositions*

Les acteurs municipaux en charge de la gestion des dispositifs de vidéosurveillance constituent un premier chaînon du processus d'intéressement à l'outil. De ce point de vue, Saint-Etienne et Lyon permettent de mettre en évidence différents acteurs et mécanismes alimentant le développement de la vidéosurveillance une fois celle-ci mise en place. Un premier mécanisme relève d'une forme de professionnalisation et de spécialisation institutionnelle. Il est plus particulièrement à l'œuvre à Lyon. Dans cette ville, a été créé en février 2001 un Centre de Supervision Urbaine (CSUL<sup>68</sup>), qui assure sept jours sur sept et toute l'année la gestion des équipements de vidéosurveillance. Le CSUL est en lien direct avec le Centre d'Information et de Commandement (CIC) de la Police nationale et le PC radio de la Police municipale, auxquels il transmet différents flux d'images, de sa propre initiative ou à leur demande. Composé de seize agents municipaux à l'origine, vingt-sept aujourd'hui, le service s'est structuré et professionnalisé. En effet, la ville de Lyon s'est engagée dans une démarche de réflexion sur la définition des nouveaux métiers liés à l'exploitation des dispositifs de vidéosurveillance et leur intégration à terme dans la fonction publique territoriale ; aujourd'hui, les opérateurs du CSUL reçoivent une formation de trois semaines, sur les plans éthique, juridique, technique et opérationnel. Par ailleurs, le CSUL s'est organisé autour de trois pôles (administratif et financier, technique, exploitation). Le pôle administratif et financier assure une certaine autonomie, revendiquée par le responsable du service (entretien 04.04.2007), qui n'est lié hiérarchiquement ni à la police nationale ni à la police municipale. Le pôle technique, en charge de la maintenance et de la gestion des projets d'extension, a lui permis la constitution d'une forme d'expertise sur les questions de vidéosurveillance<sup>69</sup>. Le pôle exploitation, enfin, a diversifié ses activités, prenant aussi en charge la gestion des ascenseurs et de la télésurveillance des bâtiments municipaux. Les premières installations de vidéosurveillance de voie publique à des fins de protection, décidées en 1999/2000, se sont donc accompagnées à Lyon de la mise en place d'un nouveau service, qui s'est rapidement autonomisé, du fait du souci de formation et de professionnalisation. Aujourd'hui, du fait de ses personnels et de son expertise, le CSUL est un facteur d'entretien et de développement de la politique de vidéosurveillance, qui est sa raison d'être ; l'institutionnalisation du service va de pair avec celle de la politique de vidéosurveillance.

Dans le cas stéphanois, la spécialisation et la professionnalisation des agents en charge

---

68 Centre de Supervision Urbaine de Lyon

69 Le CSUL est ainsi consulté par la commission communale de prévention situationnelle, chargée de statuer sur les projets d'aménagement sous l'angle de la sécurité

de la vidéosurveillance sont beaucoup moins poussées : en effet, les images des caméras installées sur la voie publique sont transférées au centre d'opérations de la police municipale et non à un service spécifique. Les personnes affectées au visionnage proprement dit sont des agents civils, qui n'ont jusqu'à présent pas reçu de formation spécifique<sup>70</sup> et ce sont des policiers municipaux qui assurent la supervision du service ainsi que l'interface avec l'extérieur. Les conditions de l'autonomisation des personnels en charge de la vidéosurveillance sont donc beaucoup plus limitées qu'à Lyon et ce n'est pas un mécanisme de ce type qui assure le développement de l'outil. En revanche, il est à noter qu'une partie des policiers municipaux y puise des ressources, ce qui les intéresse directement à l'entretien de l'outil. Ces ressources sont liées en particulier à l'usage de la vidéosurveillance à des fins d'investigation. En effet, au-delà du repérage de faits délictueux via le visionnage en continu des images de vidéosurveillance, il est possible de faire des investigations dans le cadre d'une enquête, à partir des images enregistrées. Ce type d'usage, et plus généralement le développement du dispositif, semble encouragé par les gratifications, avant tout symboliques, qu'en reçoivent les policiers municipaux. La vidéosurveillance leur permet de se rapprocher un peu plus du travail de la Police judiciaire, qui leur échappe normalement. Et, comme le souligne l'un de nos interlocuteurs au sein de la Police municipale, cette activité suscite un certain intérêt : « Planquer ici pendant 8 jours, c'était super intéressant, tout le monde était content ».

La police nationale apparaît aussi comme un soutien possible au développement de la vidéosurveillance. Ce dispositif constitue en effet une aide à moindre coût, aussi bien pour son travail de repérage de faits délictueux (flagrants délits) et d'investigation judiciaire (observation en direct ou visionnage d'images *a posteriori*) que pour ses activités de maintien de l'ordre public. Même si les faits repérés et les individus identifiés grâce aux caméras sont relativement peu nombreux (cf. infra), en flagrant délit ou *a posteriori*, la vidéosurveillance permet d'augmenter les taux d'activité sans générer de travail trop important puisqu'une grande partie de ce travail est effectuée par les services municipaux, qui signalent les faits à la police nationale et font la recherche d'images enregistrées. La police nationale reste toujours maître de la réponse qu'elle donne aux faits signalés par les centres de visionnage municipaux et, lorsqu'il y a un problème dans un endroit précis, suivant sa propre appréciation, elle peut solliciter des images et/ou décider d'envoyer un agent sur place. La vidéosurveillance apparaît donc comme un « outil en plus », générant peu de contraintes. A Lyon comme à Saint Etienne la police nationale se dit ainsi très favorable au développement de la vidéosurveillance et porte des jugements très positifs sur l'outil, qualifié de « formidable » ou de « révolution » (entretien 9.10.2006).

Les cas lyonnais et stéphanois permettent aussi de souligner que le positionnement de certains opposants à la vidéosurveillance peut évoluer, au point de voir les anciens opposants devenir des alliés. A Lyon, au moment des premières décisions, en 1999/2000, la majorité RPR/UDF/Millioniste ne rencontre que l'opposition affirmée des Verts, qui sont les seuls élus à voter contre, tandis que quelques autres élus (GAEC, RG, PC<sup>71</sup>) s'abstiennent en insistant sur le nécessaire respect des libertés publiques, les élus PS votant « pour ». Après les élections municipales de 2001 et l'accession au pouvoir d'une majorité de gauche plurielle, la situation ne change pas fondamentalement : seuls les Verts, qui font désormais partie de la majorité, continuent à voter contre, les élus GAEC jouant le jeu de la majorité et soutenant les décisions d'installation de caméras. Cependant, à partir de décembre 2005 certaines décisions d'extension reçoivent le soutien des élus Verts, tandis qu'ils s'abstiennent sur d'autres

70 Au moment de l'enquête un projet de formation était en cours de montage.

71 GAEC : Gauche alternative écologiste et citoyenne ; RG : Radicaux de gauche ; PC : Parti communiste.

propositions. L'opposition n'est donc plus de principe mais de circonstance. Les oppositions s'affaiblissent aussi à Saint-Etienne, de manière plus nette. Dans cette ville, c'est en septembre 2000 qu'est votée la première décision municipale relative à l'installation de caméras de vidéosurveillance, les expérimentations de 1997 n'ayant pas fait l'objet d'un vote en conseil municipal. Les élus PS, PC et Verts votent alors contre. Après les élections de 2001, qui reconduisent une majorité UDF-UMP<sup>72</sup>, les élus PS changent de positionnement et approuvent l'installation des nouvelles caméras, position qu'ils ont gardée depuis. Les élus Verts et PC votent contre l'installation de nouvelles caméras en 2002 mais les élus Verts votent favorablement ou s'abstiennent à partir de 2003, seuls les trois élus communistes ou apparentés continuant à voter contre. C'est l'évolution des socialistes qui est ici la plus notable, car elle a lieu dès 2002. Ainsi, ce n'est pas leur accession à la municipalité en 2008 qui fait évoluer leur discours, ni même l'approche de ces élections ; pas plus qu'à Lyon la poursuite de la politique d'équipement en caméras de vidéosurveillance après le changement de majorité ne s'explique par un simple effet de cliquet qui empêcherait de revenir sur une politique ayant nécessité des équipements coûteux<sup>73</sup>.

Une première hypothèse est que la réélection de l'équipe sortante convainc les élus socialistes, puis les Verts, que la vidéosurveillance est une ressource électorale. Une telle hypothèse ne peut être complètement écartée, d'autant que les enjeux sécuritaires sont présents dans la campagne municipale stéphanoise de 2001, mais aucun élément empirique ne nous permet de la confirmer. Une autre explication possible pourrait être la capacité des élus défenseurs de la vidéosurveillance à annihiler les arguments des opposants. En 2000, l'opposition de gauche à Saint-Etienne motive son vote contre la vidéosurveillance en insistant sur les dangers pour les libertés individuelles et en mettant en doute l'efficacité du dispositif; en 2002, les élus du parti socialiste se disent rassurés par les précautions prises et moins inquiets des effets de déplacement du fait de l'extension du système, qui n'est plus cantonné à l'hyper centre. Ainsi, d'une certaine façon, les arguments avancés rencontrent une forme de résistance du fait des modes de mise en œuvre du dispositif.

L'enrôlement de ces nouveaux alliés permet, dans les cas lyonnais et stéphanois, une extension des dispositifs de vidéosurveillance : à Saint-Etienne, le nombre de « caméras de protection » passe de 1 en 1998 à 17 en 2001, 44 en 2004 et 55 en 2007, tandis qu'une dizaine de caméras supplémentaires est prévue. A Lyon 59 caméras sont installées en 2000, il y en a 68 en 2002, 108 en 2004 et plus de 180 aujourd'hui.

## *2. Des cas d'échec de l'acteur-réseau*

Le cas grenoblois souligne que l'enrôlement d'acteurs municipaux ou d'éléments de la police nationale est loin d'être systématique. Si l'expérimentation lancée en 2004 s'est arrêtée, c'est en effet parce que, au contraire, les agents en charge de l'opérationnalisation de la vidéosurveillance n'ont pas pu s'approprier l'objet et s'associer au développement de l'acteur-réseau. De ce point de vue, il faut d'abord souligner que, contrairement aux cas lyonnais et stéphanois, aucun agent municipal ne participe à la gestion du dispositif. En effet, faute de soutien politique, il est convenu que l'expérimentation portée par le service prévention/sécurité de la mairie ne doit rien coûter à la municipalité : les promoteurs de la vidéosurveillance (la responsable du service prévention/sécurité de la mairie et le DDSP<sup>74</sup> pour l'essentiel) s'appuient donc sur un dispositif national pour le financement (plan 25

---

72 L'UMP ayant succédé au RPR en 2002.

73 A Lyon, la continuité de la politique s'explique principalement par une continuité de positionnement des élus socialistes.

74 Directeur départemental de la sécurité publique.

quartiers, cf. supra) et aucun agent municipal n'est « attaché » au dispositif, si bien qu'il ne peut y avoir de processus d'enrôlement comparable à ceux observés dans les cas lyonnais et stéphanois. Par ailleurs, le monde que les promoteurs de la vidéosurveillance tentent de définir et d'imposer en associant d'autres acteurs ne tient pas ; ce qui est à l'origine de l'échec du dispositif, c'est son incapacité à intéresser les acteurs chargés de le faire fonctionner. Pourtant, du fait des oppositions internes à la majorité municipale vis-à-vis d'une politique d'envergure, l'installation est réduite à une zone et à un objectif très délimités (le vol à la roulotte dans les voitures sur une avenue donnée) et elle ne comporte que trois caméras. Ceci pourrait être un gage d'ancrage du dispositif, dans la mesure où cela crée les conditions d'une appropriation de la vidéosurveillance. Les choix techniques et organisationnels, expression de compromis entre les différents intérêts et positionnements qui se construisent au moment de la mise en œuvre, ont malgré tout raison du dispositif. La municipalité refusant de mettre des moyens pour la gestion de la vidéosurveillance, l'exploitation des images est confiée au CIC de l'hôtel de police de Grenoble. Par ailleurs, dans la logique de compression de coûts combinée à celle du repérage de flagrants délits, les innovateurs décident de faire appel à un « logiciel intelligent » qui permet de faire l'économie de postes d'opérateurs pour le visionnage et l'exploitation en direct des images. L'allumage des écrans - constamment éteints le reste du temps – est déclenché par le logiciel lorsqu'il détecte une personne restée trop longtemps à proximité d'un véhicule. Cependant, la société informatique locale qui est contactée n'a pas la culture de la sécurité telle que définie par les acteurs de la police nationale. L'ajustement du logiciel sur la réalité des pratiques de vols à la roulotte est donc difficile et hésitante. Le calibrage du logiciel est en décalage avec ce que les utilisateurs pourraient en attendre: soit les images arrivent en différé, ce qui ne permet pas l'intervention policière dans une logique de flagrant délit, soit les écrans s'allument trop peu (quand le délai de déclenchement fixé est trop important) ou trop souvent (lorsque le délai fixé est trop court). Ainsi, les agents de la police nationale censés exploiter les images ne sont pas solidaires de l'innovation parce qu'ils n'en perçoivent pas l'intérêt pour leur travail. Ils ne peuvent pas prendre la main sur les caméras, ils sont donc dépendants du cadre fourni par l'objet, sans possibilité de suivre l'individu qui sort du cadre. Le dispositif devient même une charge quand il se déclenche inutilement, ce qui perturbe leur travail, d'autant que les pannes sont fréquentes. Pour les agents du centre, qui ont par ailleurs à gérer les appels du 17, la vidéosurveillance n'apparaît pas comme un « outil en plus » comme à Lyon ou à Saint-Etienne mais comme « une tâche en plus qui s'est ajoutée » (entretien Police nationale Grenoble, 16.10.2006). Ils se positionnent donc davantage en critiques qu'en alliés de l'innovation et ignorent progressivement l'objet, qui se résume à quelques écrans morts, traces d'une tentative avortée.

Les trois cas étudiés montrent donc que le moteur du développement de la vidéosurveillance se trouve principalement au sein des organisations gestionnaires du dispositif, organisations qui relèvent des municipalités et de la police nationale. Ce sont elles qui sont le plus fort soutien au maintien et à l'extension du dispositif, à condition toutefois que le dispositif soit mis en place de telle sorte qu'elles puissent effectivement en tirer des ressources. La régulation du dispositif est donc plus interne qu'externe au système.

### **III. Les usages au centre de la légitimité des dispositifs socio-techniques**

La stabilisation d'un système d'action autour de la vidéosurveillance de voie publique ne suppose pas seulement l'intéressement d'un nombre suffisant d'acteurs. Elle suppose aussi de

pouvoir justifier publiquement l'existence du dispositif. En effet, le sujet est sensible politiquement, notamment parce qu'il soulève nombre de questions relatives à la protection des libertés individuelles. Les élus en particulier étant soumis à une contrainte de légitimation lorsqu'ils rendent compte de leur activité, et surtout lorsqu'ils sollicitent un nouveau mandat, la capacité à rendre l'outil légitime apparaît cruciale. De ce point de vue, c'est plus par la multiplicité des arguments de légitimation de la vidéosurveillance que par la solidité de chacun d'eux que les systèmes d'action se consolident (A). Ces différents modes de légitimation s'appuient sur des usages effectifs de la vidéosurveillance, qui se développent une fois l'outil mis en place et renforcent le système d'action qui porte la vidéosurveillance (B).

### **A. La coexistence d'une pluralité d'arguments de légitimation**

L'installation de caméras de vidéosurveillance sur la voie publique est le plus souvent justifiée par le souci de faire baisser, suivant les cas, la délinquance, les violences, les incivilités... Les nombreux travaux britanniques sur la question soulignent que cet argumentaire s'inscrit fréquemment dans une logique de promotion/redynamisation des villes, l'installation de caméras devant les rendre plus attractives<sup>75</sup>. Dans les trois villes étudiées, la dimension de marketing territorial n'est pas clairement affichée et l'objectif mis en avant est plus simplement de rendre la ville ou certains quartiers sensibles plus sûrs : l'installation de caméras devrait réduire le nombre de crimes et délits commis sur la voie publique en les rendant plus risqués. La vidéosurveillance apparaît donc comme un moyen de dissuasion. Cependant, l'argument de la dissuasion, très mobilisé au moment de l'installation des premières caméras, perd peu à peu de son importance et laisse place à de nouveaux modes de légitimation. Une multitude d'arguments et de pratiques secondaires servent dès lors d'appui au développement du dispositif.

#### *1. L'efficacité: un argument embarrassant*

L'efficacité des dispositifs de vidéosurveillance a été peu traitée en France. En revanche, la littérature anglo-saxonne est très abondante sur cette question<sup>76</sup>. Outre qu'elles mettent en

75 Voir par exemple: Ben Brown, *CCTV in Town Centres: Three Case Studies*, Crime Prevention Unit Series Papers n°68, Londres, Home Office, 1995; Jason Ditton, *The effect of closed circuit television cameras on recorded crime rates and public concern about crime in Glasgow*, Edimbourg, The Scottish Office Central Research Unit, 1999; ou encore les différentes études de cas mentionnées dans Clive Norris, Jade Moran & Garry Armstrong (dir.), *Surveillance, CCTV and social control*, Burlington, Ashgate, 2006.

76 Les évaluations de l'efficacité de la vidéosurveillance sont problématiques à plusieurs égards. Tout d'abord, on manque d'études indépendantes. En Grande-Bretagne, les études considérées comme de référence ont été financées par le Home Office (B. Webb, et G. Laycock, *Reducing crime on the London underground. An evaluation of three pilot projects*, Crime Prevention Unit Paper n°30, Londres, Home Office, 1992; N. Tilley, *Understanding car parks, crime and CCTV: Evaluation lessons from safer cities*. Crime Prevention Unit Series, paper n°42, Londres, Home Office Police Department, 1993; M. Gill, et A. Spriggs, *Assessing the Impact of CCTV*. Home Office Research Study, n°292, Londres, Home Office Research, Development and Statistics Directorate, 2005). En outre, la méthodologie des évaluations apparaît souvent loin d'être rigoureuse. Dans leur revue des évaluations de l'impact de la vidéosurveillance, B. Welsh et D. Farrington (*Crime prevention effects of closed circuit television: a systematic review*. Londres, Home Office, 2002) examinent 46 travaux pour effectuer une méta-analyse. Seuls 22 répondent aux critères qui garantissent, pour les deux auteurs, une étude méthodologiquement fiable (comme la présence d'une zone-témoin ou l'examen des statistiques de la délinquance sur une période suffisamment longue pour repérer les tendances de long terme et les variations saisonnières, par exemple). La méta-analyse de Welsh et Farrington révèle que, sur les 22 études examinées, 11 montrent un effet désirable (baisse) sur la délinquance, 5 montrent un effet indésirable (hausse), 5 montrent un effet nul et 1 montre un effet incertain. Les deux auteurs concluent que la vidéosurveillance réduit faiblement la délinquance, qu'elle est plus efficace pour lutter contre les délits contre les automobiles dans les parkings que dans les transports en commun ou les centres villes (peu ou pas d'effets). Dans ces conditions, les conclusions sur

évidence d'importants problèmes méthodologiques, la plupart des études soulignent la faible plus-value de la vidéosurveillance de voie publique en matière de réduction de la délinquance<sup>77</sup>. Le travail que nous avons réalisé, qui ne posait pas la question de la mesure de l'efficacité, ne nous permet pas de contribuer directement aux débats soulevés par cette littérature. Il nous permet en revanche de montrer que l'argument de l'efficacité est secondaire dans le processus de développement de la vidéosurveillance, la manipulation de cet argument s'avérant quelque peu délicate pour les acteurs, qui ont connaissance du caractère discuté et discuté de l'argument.

La difficulté à mobiliser l'argument de l'efficacité tient d'abord au caractère imprécis et souvent contradictoire des tendances observées : ainsi, si le taux de criminalité à Saint-Étienne a baissé entre 2004 et 2005, il a augmenté entre 2005 et 2006<sup>78</sup>, aucun chiffre plus précis n'étant disponible, faute d'étude évaluative comparant les zones vidéosurveillées à des zones comparables non dotées de caméras. Dans ce contexte, lors des délibérations en conseil municipal, il arrive que des chiffres soient avancés pour prouver l'efficacité de la vidéosurveillance, mais les élus de la majorité eux-mêmes en soulignent les limites, devançant les critiques qui pourraient leur être adressées. Ainsi, au moment de la décision d'extension de janvier 2002, l'adjointe à la tranquillité publique annonce la baisse d'un certain nombre de délits<sup>79</sup>, tout en précisant que « bien sûr tout n'est pas lié à la vidéosurveillance n'exagérons pas ». A Lyon, le souci de l'efficacité semble plus présent puisque la ville a fait réaliser une analyse portant sur les effets de la vidéosurveillance sur la délinquance de rue. Cependant, la municipalité a choisi de ne pas rendre publique cette étude, dont les conclusions étaient peu encourageantes.

En fait, si la plupart des promoteurs et usagers de la vidéosurveillance rencontrés dans le cadre de l'étude disent croire dans les vertus dissuasives de la vidéosurveillance, ils ont souvent peu de données pour étayer leurs dires, ce qui fait de la dissuasion un argument particulièrement faible pour légitimer la vidéosurveillance.

## 2. Une efficacité multiforme

Face à la difficulté de démontrer la portée dissuasive de la vidéosurveillance, il est frappant de voir que d'autres arguments prennent rapidement le dessus dans la bouche de ses défenseurs. Chacun reste de portée assez limitée et c'est finalement par la diversité des usages qu'elle autorise que la vidéosurveillance semble pouvoir être défendue. Trois grands types d'usages sont mis en avant : la réassurance, la répression et la gestion des petits désordres

---

l'efficacité des dispositifs sont à manier avec prudence. Plus problématique encore est l'incapacité des recherches sur l'efficacité de la vidéosurveillance d'expliquer les mécanismes par lesquels le dispositif agit sur la délinquance. Ces évaluations ont d'ailleurs connu une évolution notable au cours des années 1990. Auparavant centrées sur la question du « *what works* », elles ont été progressivement réorientées vers une interrogation sur les *conditions* de fonctionnement de la vidéosurveillance, sous l'impulsion du tournant « réaliste » (N. Tilley, et R. Pawson, 1997, *Realistic Evaluation*, Londres, Sage). Désormais, la plupart des auteurs s'accordent sur la nécessité de comprendre dans quelles *circonstances* la vidéosurveillance *peut* agir sur la délinquance.

77 Comme le notent C. Norris, M. McCahill et D. Wood: "The political appeal of CCTV had less to do with CCTV's proven effectiveness in reducing crime and far more to do with its symbolic value that something was being done about the problem of crime.", C. Norris et al., "The growth of CCTV: a global perspective on the international diffusion of videosurveillance in publicly accessible space", *Surveillance and Society*, vol.2, n°2/3, 2004, p.123.

78 Taux de criminalité dans la circonscription de sécurité publique de Saint-Étienne : 74,35‰ en 2004 ; 71,96‰ en 2005, 73, 42 ‰ en 2006.

79 Sur la commune de Saint-Étienne, entre novembre 2000 et novembre 2001, les vols de véhicule sont passés de 223 à 144, les vols à la roulotte de 333 à 259, les vols à la tire de 19 à 4, les cambriolages de 129 à 118, les dégradations volontaires de 87 à 84, les incendies volontaires de 19 à 18, et les faits de grande criminalité de 6 à 0. (Chiffres cités par l'adjointe à la sécurité lors du conseil municipal du 7.01.2002).

urbains.

Reconnaissant le faible impact de la vidéosurveillance sur le nombre de délits, certains élus avancent que ce qui motive l'installation d'une caméra c'est avant tout le souci de rassurer la population : c'est l'impact sur le sentiment d'insécurité plus que sur les faits de délinquance qui est alors recherché et c'est du fait de ses vertus apaisantes que la vidéosurveillance est défendue :

« C'est un élément qui lutte contre le sentiment d'insécurité, parce que c'est vrai que y'a une grande insécurité partout, y'a de l'insécurité, mais y'a surtout un sentiment d'insécurité qui est parfois, pas toujours justifié, enfin pas toujours, c'est vrai, vous savez ce que c'est qu'un sentiment ça repose pas toujours sur des faits vraiment avérés et donc les caméras jouent ce rôle de réassurance. » (entretien élu, 23.11.2006)

Un tel argument est en soi très discutable dans la mesure où il revient à admettre le caractère irrationnel de certaines peurs; il permet cependant de démontrer une attention au bien être de la population<sup>80</sup>.

Une deuxième façon de défendre la vidéosurveillance de voie publique consiste à souligner ses réussites en matière de répression. Même si les chiffres n'impressionnent guère, les usages répressifs sont aisément quantifiables, à la différence des effets dissuasifs. Par ailleurs, ils sont « montrables » et peuvent être illustrés par le biais de faits particulièrement marquants. De fait, à Lyon comme à Saint-Etienne nous avons pu observer la construction d'un discours de légitimation autour de l'usage répressif de la vidéosurveillance, discours qui s'appuie à la fois sur des statistiques et sur la circulation de « petites histoires ». Ces dernières prennent la forme de récits emblématiques, systématiquement repris pour illustrer l'intérêt du dispositif<sup>81</sup>. Pour ce qui est des statistiques, le CSU de Lyon comme la police municipale de Saint-Etienne tiennent des comptes précis des faits repérés grâce aux caméras et des suites qui leur sont données. A partir de ces statistiques, la municipalité stéphanoise souligne ainsi dans ses bilans que, depuis 2001, les caméras de vidéosurveillance donnent lieu à « 130 à 150 affaires judiciaires par an »<sup>82</sup>. Plus précisément, il y a eu, selon les statistiques de la Police municipale, 198 faits détectés en 2006 grâce au dispositif de vidéosurveillance, c'est-à-dire 198 faits ayant donné lieu à interpellation ou à une suite judiciaire<sup>83</sup>. Eu égard aux 16378 crimes et délits constatés en 2006 et recensés par la direction de la Police judiciaire dans la circonscription de sécurité publique de Saint-Étienne<sup>84</sup>, ce chiffre reste relativement faible. Il n'en reste pas moins que les autorités municipales en font un argument pour défendre l'intérêt de l'outil. A Lyon, les chiffres ne sont guère plus impressionnants : d'après les chiffres du CSUL, 216 affaires traitées par le service vidéosurveillance ont entraîné une interpellation en 2006 (71 en 2004, 161 en 2005). Quant à Grenoble, la façon dont un journal local rend compte des effets de la vidéosurveillance montre aussi le souci des autorités de mobiliser l'argument de la répression :

---

80 Le même type d'argument est avancé dans les sociétés de transport en commun : il s'agirait de rassurer (un peu les passagers mais d'abord les conducteurs).

81 A Saint-Etienne, plusieurs de nos interlocuteurs ont ainsi mentionné ce fait rapporté dans le journal municipal en février 2006 : « Le réseau de vidéosurveillance a par exemple permis d'interpeller des malfaiteurs chevronnés en plein cambriolage. Devant leurs écrans de contrôle, les opérateurs ont été alertés par des hommes en train de faire le guet et se sont aperçus que des cambrioleurs étaient en train de vider un magasin de luxe. Les agents de la Police nationale, aussitôt prévenus, sont intervenus en nombre mais certains malfaiteurs ont réussi à s'enfuir. En passant de caméra en caméra, les opérateurs ont pu suivre les fuyards et repérer leur cachette, permettant ainsi aux policiers sur le terrain de les interpeller immédiatement. » (*Aujourd'hui Saint-Étienne*, 24 février 2006, p.9).

82 *Aujourd'hui Saint-Étienne*, 24 février 2006, p.9

83 Source : entretien Police municipale, 4.07.2007. Parmi ces 198 faits, on compte 55 rixes. La Police nationale (entretien 9.10.2006) nous a elle communiqué des chiffres pour 2004 : 14 vols à la roulotte, 3 agressions, 33 rixes sur la voie publique, 12 dégradations de biens, 5 détentions d'armes.

84 *Criminalité et délinquance constatées en France - Tome 2 : données locales, circonscriptions de sécurité publique et compagnies de gendarmerie*, année 2006, p. 239.

«"Je conteste le dispositif lui-même, explique un opposant (...). Aucune étude ne prouve l'efficacité de ces dispositifs. Certaines prouvent leur inutilité." Il n'empêche. La vidéosurveillance a permis d'arrêter les coupables d'agressions, "40 depuis le début de l'année" décompte le préfet en concédant une difficulté à évaluer le préventif ». (*Grenews*, ? 2008, p.8)

Enfin, il est frappant de constater que les responsables politiques favorables à la vidéosurveillance, tout comme les agents en charge de la gestion des dispositifs, insistent sur les usages autres que ceux liés à la lutte contre la délinquance. Il arrive que les demandes d'autorisation de caméras de voie publique formulées dans le cadre des politiques municipales de sécurité incluent des considérations relatives à la gestion du trafic routier, justification souvent reprise une fois les dispositifs en place. Cependant, les usages évoqués dépassent largement les questions de circulation. Ce qu'il est intéressant de souligner, c'est en fait l'évolution des discours qui accompagnent la présentation de la vidéosurveillance. Le cas du CSU de Lyon est de ce point de vue particulièrement emblématique : au départ très focalisés sur la sécurité au sens de lutte contre la délinquance de rue<sup>85</sup>, les responsables de ce service s'assignent aujourd'hui une fonction large de « sécurisation de la voie publique » :

« On a une mission de service au public. Ça peut faire sourire certains mais on essaie aussi de montrer que la vidéosurveillance peut être utile à d'autres fins que la protection, la sécurité immédiate. On est dans la gestion urbaine de proximité. On n'oublie pas nos fonctions premières mais on exploite au maximum le dispositif. C'est vraiment un outil. » (entretien avec le responsable du CUSL, 4.04.2007).

Le responsable actuel du centre d'exploitation souligne pour sa part que réduire la vidéosurveillance à la « sécurité intra-muros » a ses limites, « alors que la vidéosurveillance peut avoir un regard très neutre et très complet de la voie publique ». Il souligne notamment le rôle qu'a pu jouer le dispositif de vidéosurveillance dans le signalement de SDF en difficulté à la veille sociale, avec laquelle le CSUL a un partenariat (entretien 4.04.2007). A Saint-Etienne, ce type d'usage revient souvent dans le discours des acteurs, qu'il s'agisse de la lutte contre les incendies ou les inondations ou l'aide à la manœuvre d'un camion coincé dans une petite rue.

Ainsi, dans les discours, la vidéosurveillance se transforme en quelque sorte en « bonne à tout faire » en matière de gestion de l'espace urbain. Ceci peut-être vu à la fois comme une façon de consolider une légitimité encore fragile par des usages peut-être moins controversés : la gestion du trafic routier et du stationnement gênant, la protection des SDF, la propreté de la ville, la gestion des secours... S'y ajoute l'évocation de la lutte contre le terrorisme, même si cela est resté jusqu'à présent de l'ordre de la simple spéculation, l'exemple britannique faisant office d'argument<sup>86</sup>. Cette pluralité d'arguments de légitimation facilite la stabilisation des systèmes d'action, chaque acteur associé au dispositif développant une logique propre de justification. Elle permet aussi de sortir d'une vision étroite de l'efficacité, réduite à l'efficacité dissuasive. Cependant, ces discours de légitimation ne sauraient produire d'effet s'ils ne s'appuyaient pas sur des usages effectifs. Or, il est vrai que l'analyse de la mise en œuvre des dispositifs de vidéosurveillance de voie publique met en évidence une diversification des usages. De fait, la légitimation de l'outil et la stabilisation des systèmes d'acteurs qui le portent s'appuient sur des pratiques qui permettent à la fois de nourrir une diversité d'arguments de

---

85 « La priorité, c'est la sécurité. Le fait de voir une voiture mal stationnée, ça pourrait intéresser la police municipale, mais on sépare complètement ces deux aspects. Ils ne sont pas là pour diriger la police municipale. C'est comme s'ils voyaient un papier sur le trottoir et qu'ils appelaient le service propreté » (Entretien avec le premier responsable du CSUL, cité par Marie-Christine Renard, *Les enjeux sociaux de la vidéosurveillance. Processus de mise en place d'un nouvel outil sécuritaire dans les espaces publics: l'exemple lyonnais*, mémoire de fin d'études, Lyon, Ecole nationale des travaux publics de l'Etat, 2001, p.119).

86 « N'empêche que l'Angleterre a montré lors des événements de Londres, a bien montré que c'était quand même bien utile, même si les gens ont l'impression d'être fliqués tout le temps, ça a été quand même très très positif quoi. » (entretien élu, 23.11.2006).

légitimation et d'affaiblir les oppositions.

### ***B. Diversification des usages et stabilisation des systèmes d'action***

Ce qui caractérise le développement de la vidéosurveillance - mais cela n'est guère surprenant au regard de la sociologie des sciences et des techniques -, c'est que les usages sont en grande partie inventés chemin faisant. Cette dynamique peut s'expliquer par la contrainte de légitimation d'un objet dont la portée dissuasive est difficile à démontrer, comme cela vient d'être souligné ; plus fondamentalement, cela s'explique par le fait que l'inscription d'une technologie dans une organisation crée des opportunités d'usages. Le mode de recensement de l'activité du CSU de Lyon<sup>87</sup> est très révélateur de ce type de processus : à côté des catégories "atteintes aux personnes", "atteinte aux biens", "troubles à l'ordre public" apparaît une catégorie "autres activités", qui en 2005 est devenue la catégorie rassemblant le plus grand nombre de faits. Cette catégorie composite regroupe aussi bien les surveillances dans un cadre judiciaire réglementé que le repérage de colis suspects, le dépôt d'immondices, les incendies, les problèmes de circulation routière, de stationnement. Au-delà de cette multitude d'utilisations, deux grands types d'usages semblent acquérir de l'importance dans le processus de mise en œuvre du dispositif : l'aide logistique et l'identification d'auteurs de crimes ou de délits. Cette diversification des usages assure de nouveaux soutiens au dispositif, pousse à son développement et produit certaines réorientations.

Alors que les dispositifs de vidéosurveillance d'initiative municipale prévoient des liaisons (y compris vidéo) avec la police nationale avant tout dans l'optique de lui signaler des faits, la police nationale voit dans la vidéosurveillance un moyen de mieux gérer ses interventions. Les policiers rencontrés soulignent d'ailleurs qu'ils appellent plus souvent les services municipaux que ceux-ci ne les contactent. En effet, les écrans dont la police nationale dispose dans ses locaux lui permettent d'avoir directement accès aux images. La vidéosurveillance apparaît alors comme une aide logistique, pour les interpellations, les opérations de maintien de l'ordre ou encore pour le suivi de manifestations :

« C'est d'un très gros intérêt pour nous également en matière d'ordre public, pour le suivi des manifestations. (...). Ca permet d'optimiser notre boulot, de ne pas mettre des gens en danger<sup>88</sup>, de créer le moins de gêne possible à la population. (...) Ca permet à un instant t, et sur un point très précis d'utiliser les gens qu'il faut. Pourquoi envoyer quatre véhicules avec quatre fonctionnaires à l'intérieur sur un différend qui oppose deux poivrots. Mais les deux poivrots quand vous êtes aveugles dans la salle de commandement, ils peuvent vous être annoncés comme une rixe phénoménale. » (entretien police nationale Saint-Etienne, 9.10.2006)

Ce type d'usage de la vidéosurveillance, comme appui logistique, se retrouve d'ailleurs au sein des polices municipales, non pour la gestion de l'ordre public mais par exemple pour vérifier qu'un problème signalé (un stationnement gênant par exemple) est réel avant de mobiliser des agents, pour vérifier qu'un contrôle routier se passe bien<sup>89</sup> ou encore pour surveiller un véhicule de police laissé à un endroit par une patrouille pédestre. La diversité des usages possibles pour les policiers en fait donc des soutiens au développement de la vidéosurveillance.

---

<sup>87</sup> Cf. présentation supra.

<sup>88</sup> A Lyon, la police nationale souligne ainsi que la vidéosurveillance permet d'avoir des informations provenant du centre des manifestations de manière moins intrusive, ce qui diminue les risques pour les agents de terrain, en réduisant les occasions de provocation et de prise à partie. Pour les policiers nationaux, la vidéosurveillance permet de rationaliser l'action sur le terrain : ils ne s'introduiront qu'en certains points de la manifestations, pour interpellé des individus préalablement identifiés (entretien 9.03.2007).

<sup>89</sup> Il s'agit alors de protéger les policiers qui effectuent le contrôle.

Un autre élément frappant dans les usages de la vidéosurveillance est l'orientation vers le repérage de faits délictueux et l'interpellation de leurs auteurs. La conception même des dispositifs est d'ailleurs révélatrice de l'intégration de cette dimension assez tôt dans le développement des dispositifs, à Lyon, à Saint-Etienne, mais aussi à Grenoble, où l'objectif de l'expérimentation évoquée ci-dessus était bien le flagrant délit. Dans les trois villes étudiées, aucun effort particulier n'est fait sur la signalétique informant sur la présence de caméras, ce qui limite l'impact dissuasif. En revanche, les systèmes mis en place à Lyon et à Saint-Etienne comportent des centres de visionnage en continu des images prises par les caméras, le travail des opérateurs consistant notamment à repérer des comportements suspects ou des délits, et d'en avertir immédiatement la Police nationale ou municipale, suivant les cas<sup>90</sup>. La construction des scénarii, c'est-à-dire de la succession des images sur les écrans<sup>91</sup>, est d'ailleurs pensée en fonction des lieux sur lesquels il est le plus probable que des événements aient lieu suivant le moment de la journée (jour ou nuit). Par ailleurs, à Saint-Etienne, le décompte des délits observés caméra par caméra permet de repérer des caméras 'inutiles' ou 'improductives' dans cette logique ; leur déplacement sera alors encouragé par les services de police<sup>92</sup>. Dans une logique dissuasive, le fait que ces caméras ne rapportent rien serait au contraire vu comme une preuve de leur efficacité. La logique de construction des dispositifs semble donc être principalement une logique policière et judiciaire de traitement des crimes et délits, plus qu'une logique de prévention ou de dissuasion. Ceci peut s'expliquer par la forte présence des acteurs policiers dans les réseaux de promotion de la vidéosurveillance, les acteurs municipaux les plus actifs dans ce domaine étant souvent d'anciens policiers. Ce sont d'ailleurs les policiers qui développent également un autre type d'usage : le visionnage *a posteriori* des images filmées par les caméras, dans le cadre d'une enquête judiciaire. A Saint-Etienne, la police municipale recense 450 à 500 demandes par an et le CSU de Lyon souligne la croissance de ce type de demande, bien que le nombre de demandes soit bien plus élevé que le nombre total de faits repérés grâce aux caméras, ce qui montre que beaucoup de lectures n'aboutissent à rien.

Un tel usage policier de la vidéosurveillance pousse à l'extension des dispositifs et à l'amélioration de leurs capacités techniques, notamment en termes de stockage, ce qui est effectivement une évolution notable des dispositifs lyonnais et stéphanois : la sophistication et les performances du matériel sont de plus en plus poussées. A Saint-Etienne, dans le projet de future salle de visionnage, il est prévu de réserver un poste aux activités de visionnage *a posteriori*, en plus des trois postes d'opérateurs déjà existants : des moyens importants, en temps et en matériel, sont donc alloués à cette activité de lecture. L'usage policier de la vidéosurveillance alimente donc son développement.

La stabilisation de systèmes d'action découle de l'enrôlement progressif des acteurs professionnels et politiques, plus ou moins réticents initialement, au dispositif socio-technique

---

90 La formation en place à Lyon, comme celle envisagée à Saint-Etienne, comprend un volet « techniques d'investigation », qui concerne les moyens d'identification d'individus, au moment de l'infraction ou immédiatement après, comme l'explique le policier municipal rencontré : « Par exemple un riverain est victime d'un vol : il appelle et donne l'immatriculation ou une description de la voiture, ou même d'un individu. On va alors filmer l'action, enfin elle a déjà eu lieu, mais on peut filmer le départ de l'action et on a un système de continuité avec lequel on peut suivre un événement. (...) Une autre technique, c'est de piloter une caméra sur un marché pour déceler un incident. » (entretien 4.07.2007).

91 Il y a en effet moins d'écrans de visionnage que de caméras, ce qui ne permet pas d'afficher toutes les images filmées en même temps.

92 « Effectivement, il nous arrive de déplacer des caméras, mais il peut y avoir plusieurs origines à un déplacement : ça peut être parce qu'une caméra n'est pas efficace, on le voit d'après les statistiques, et ça peut être lié à un changement de contexte depuis le moment de l'installation. (...) » (entretien Police municipale St Etienne, 4.07.2007)

de vidéosurveillance. L'enrôlement des professionnels de l'action publique repose essentiellement sur la diversification des usages de la vidéosurveillance. Les usages ne sont pas prédéterminés même si des scripts sociaux et techniques sont contenus dans l'objet. Ils s'inventent en partie au fur et à mesure de son utilisation. Plus les acteurs sont amenés à manier la vidéosurveillance, plus ils explorent ses possibilités et prennent la mesure de ses potentialités.

## CONCLUSION

Dans cette communication, nous avons essayé d'apporter des conclusions précises quant aux mécanismes qui président à la genèse et la généralisation du recours à la vidéosurveillance comme outil d'action publique. Ces mécanismes, qui relèvent de dynamiques locales et nationales, sont au nombre de trois. Au processus d'intéressement de nouveaux soutiens à l'outil se combinent des dynamiques de mimétisme institutionnel et des incitations financières du Gouvernement. Le développement de la vidéosurveillance s'appuie aussi sur des modes de légitimation spécifiques, qui reposent notamment sur une diversification de ses usages, qui permet la coexistence d'arguments justificatifs multiples au sein du réseau de ses utilisateurs. Ce n'est pas tant l'efficacité – limitée – de la vidéosurveillance qui en assure la promotion que la flexibilité des usages qu'elle offre. L'utilité sociale perçue de l'objet, parce qu'elle est multiple, autorise l'enrôlement de soutiens au-delà du cercle premier de ses promoteurs.

Outre la compréhension de ces processus, l'étude que nous avons présentée ici apporte trois enseignements majeurs. Le premier concerne l'objet vidéosurveillance et son impact sur la société. Contrairement à ce que soutiennent les *surveillance studies*, la situation actuelle est loin de relever d'une « société de surveillance ». L'analyse de la genèse et des usages de la vidéosurveillance montre que l'outil fait l'objet d'une mise en œuvre qui n'est pas complètement maîtrisée, rationalisée *a priori*. La diversification des usages de la vidéosurveillance contredit la thèse d'un outil développé dans le seul but d'un contrôle accru des populations. En outre, si les sources de surveillance sont nombreuses, leur utilisation et leur raccordement sont encore loin d'être systématiques. Les pratiques déployées autour de l'objet montrent aussi le poids très fort des conditions de mise en œuvre : au-delà des fonctionnalités et potentialités 'théoriques' présentées par les promoteurs, le fonctionnement concret, au cours des activités, est très variable et conditionné par un environnement, des acteurs, des organisations, qui contribuent à produire le dispositif socio-technique. On ne peut isoler l'objet de son contexte de conception, non plus que de celui de sa mise en œuvre. De la même manière, on ne peut isoler la conception de l'utilisation ; les deux relèvent d'un continuum qui est le dispositif socio-technique.

Le deuxième enseignement de cette recherche touche aux évolutions des politiques de sécurité en France, dans lesquelles le local tient une place privilégiée. Alors que l'Etat britannique a largement encouragé l'équipement des municipalités en vidéosurveillance, en France, l'Etat semble plus accompagner les innovations municipales que les susciter. Les Villes structurent des politiques municipales de sécurité, que vient soutenir une politique nationale, et non l'inverse. Le cas de la vidéosurveillance illustre le rôle prépondérant que jouent les municipalités dans la production de la sécurité au niveau local. La généralisation de la vidéosurveillance pourrait toutefois s'accélérer avec la politique incitative mise en place depuis 2007. Cette politique récente ne doit pas masquer l'une des évolutions marquantes de ces dernières décennies : le réinvestissement, par les municipalités, d'un domaine

d'intervention qu'elles avaient historiquement abandonné à l'Etat.

Enfin, cette étude apporte un troisième enseignement, d'ordre plus théorique cette fois. Elle montre l'intérêt de nourrir une sociologie de l'action publique par des approches, des sensibilités et des théories (telle que celle de l'acteur-réseau), susceptibles de permettre de saisir au mieux des dynamiques particulièrement complexes. Tout en conservant les postulats d'une spécificité du politique et au-delà des controverses académiques<sup>93</sup>, nous avons montré dans quelle mesure l'intégration de notions issues de la sociologie des sciences et des techniques pouvait s'avérer fructueuse pour la compréhension des mécanismes de stabilisation et de renforcement d'un dispositif socio-technique. Le 'succès' de la vidéosurveillance – en termes de développement/diffusion sur le territoire – ne saurait être compris sans un examen attentif du processus de légitimation qu'autorise sa pluralité d'usages.

---

93 Voir Bruno Latour, « Pour un dialogue entre science politique et *science studies* », *RFSP*, vol. 58, n°4, 2008, pp. 657-678, et la réponse de Pierre Favre, « Ce que les *science studies* font à la science politique. Réponse à Bruno Latour », *RFSP*, vol. 58, n°5, 2008, pp. 817-829.