



HAL
open science

Un contrôle institutionnel renouvelé: la vidéosurveillance de voie publique

Séverine Germain

► **To cite this version:**

Séverine Germain. Un contrôle institutionnel renouvelé: la vidéosurveillance de voie publique. Implications philosophiques, 2010, Printemps 2010 (Dossier n°2 - Sociétés contemporaines et sécurité), pp.revue numérique. halshs-00486198

HAL Id: halshs-00486198

<https://shs.hal.science/halshs-00486198>

Submitted on 25 May 2010

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 contrôle institutionnel renouvelé: la vidéosurveillance de voie publique

Séverine Germain, Université de Grenoble

Depuis l'installation pionnière de Levallois-Perret, au début des années 1990, le nombre de dispositifs de vidéosurveillance de voie publique n'a cessé de croître dans notre pays. 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 pour filmer des espaces publics était évalué à 1.522 à la fin 2007, contre 1.142 fin 2006 et 812 fin 2005¹. En 2007, plus de 30% du budget du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)² étaient consacrés au financement de dispositifs de vidéosurveillance, soit 13 millions d'euros environ³. En septembre 2009, le Ministre de l'Intérieur, Brice Hortefeux, réaffirmait l'objectif du triplement du nombre de caméras sur la voie publique (de 20.000 à 60.000) sous le mandat de Nicolas Sarkozy, avançant une liste de 75 villes bénéficiaires d'un financement étatique à hauteur de 21 millions d'euros⁴. Dans ce contexte de diffusion des équipements de vidéosurveillance de voie publique, il nous apparaissait légitime d'en questionner les usages. Nous avons ainsi examiné les utilisations concrètes d'un dispositif de vidéosurveillance par la Police nationale à Lyon. Les éléments empiriques mobilisés ici proviennent d'une enquête de terrain menée entre 2005 et 2006⁵.

Les recherches criminologiques internationales sur la vidéosurveillance concluent à l'émergence d'une société de surveillance, principalement orchestrée par les Etats afin de renforcer leur capacité de gouvernement des conduites. Ces études, dominées par les *Surveillance studies* anglo-américaines, se nourrissent des analyses benthamiennes et foucaaldiennes sur le panoptique et la gouvernementalité⁶. Bien que nuancées par la suite⁷, elles demeurent largement critiquées pour la fugacité des éléments empiriques sur lesquelles elles reposent. Elles accordent ainsi peu d'attention aux usages concrets de la vidéosurveillance et prennent pour acquis que les dispositifs permettent effectivement un contrôle généralisé. Or cette thèse repose sur un axiome discutable : l'efficacité de la vidéosurveillance dans la lutte contre la délinquance. D'une part, l'efficacité des dispositifs varie selon le type de délit, les caractéristiques du lieu surveillé, les performances techniques du matériel utilisé, les moyens humains en charge de la gestion des

¹ 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, 10 décembre 2008.

² Cet organisme a été créé dans le cadre de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) afin de soutenir financièrement des projets de prévention de la délinquance.

³ Le Goff, T., *Vidéosurveillance et espaces publics. Etat des lieux des évaluations menées en France et à l'étranger*, Paris, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île de France, 2008.

⁴ «Vidéosurveillance: 75 villes équipées en priorité», *Le Figaro*, 14 septembre 2009

⁵ Cette étude de cas a été réalisée dans le cadre d'un travail mené 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 ». 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 : Roché, S. et al., *Les usages techniques et politiques de la vidéosurveillance : une comparaison entre Lyon, Saint-Etienne et Grenoble*, Rapport final pour l'INHES, Grenoble, Politique-Organisations (UMR Pacte), 2007. Nous avons personnellement mené les entretiens et observations à l'hôtel de police sur le site lyonnais.

⁶ Voir Marx, G. T., « 'I'll be Watching You' : Reflections on the New Surveillance », *Dissent*, 1985, pp. 26-34 ; Lyon, D., *Surveillance Society. Monitoring everyday life*, Buckingham, Open University Press 2005 (1e éd. 2001).

⁷ Lyon, D., *op. cit.*

équipements. D'autre part, ces différentes évaluations se révèlent problématiques au plan méthodologique⁸. En outre, certaines recherches rappellent le rôle des acteurs dans le processus de mise en œuvre de la vidéosurveillance et, ce faisant, nuancent les capacités de surveillance effectives des dispositifs que les *Surveillance studies* prennent pour acquises⁹. Il existe par ailleurs dans le cas français une spécificité notable : un système policier centralisé, relativement hermétique aux préoccupations locales¹⁰. La Police nationale - tout comme la Gendarmerie - n'est pas soumise à l'autorité du maire mais à celle du préfet. Pourtant, ce sont les municipalités qui financent l'essentiel des équipements de vidéosurveillance avant la création, en 2007, du FIPD. Offrir à la Police nationale l'utilisation de ces nouvelles technologies permet-elle alors aux municipalités d'influer sur la définition des priorités de l'organisation policière ? Ce questionnement apparaît novateur dans le panorama actuel des recherches françaises sur la vidéosurveillance, qui tendent à se focaliser sur l'analyse du cadre juridique ou le type de régulation induit par l'emploi de cet outil¹¹.

Le développement de la vidéosurveillance à Lyon s'inscrit dans le mouvement de construction de politiques municipales de sécurité qui s'amorce en France 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 question¹². 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 disent amenés à agir pour la sécurité de leurs administrés, réactivant ainsi des compétences anciennes¹³. La vidéosurveillance apparaît comme un moyen d'action parmi d'autres : l'augmentation des effectifs de la police municipale ou la mise en œuvre de mesures de prévention situationnelle¹⁴ constituent autant d'outils déployés par les municipalités¹⁵.

A 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. Le contrat local de sécurité¹⁶ lyonnais de 1998 prévoit ainsi un schéma directeur de

⁸ Voir Welsh, B. C. et Farrington, D. P., *Crime prevention effects of closed circuit television : a systematic review*, Home Office Research Study 252, Londres, Home Office, 2002.

⁹ Par exemple Norris, C. et Mc Cahill, M., « CCTV: Beyond Penal Modernism? », *British Journal of Criminology*, 2006, vol. 46, pp. 97-118.

¹⁰ Voir Monjardet, D., « Police and the Public », *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2000, vol. 8, pp. 353-378.

¹¹ Par exemple Froment, J.-C., « Regard juridique sur la vidéosurveillance urbaine : un droit en trompe l'oeil », *La semaine juridique*, 2006, vol. 13, pp. 435-40 et Ocqueteau, F. et Pottier, M.-L., « Vidéosurveillance et gestion de l'insécurité dans un centre commercial : les leçons de l'observation », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1995, vol. 21, pp. 60-74.

¹² Le Goff, T., « L'insécurité 'saisie' par les maires », *Revue Française de Science Politique*, 2005, vol. 55 (3), pp. 415-444.

¹³ Depuis la loi de 1884 du 5 avril 1884, le maire dispose de pouvoirs de police urbaine et rurale, qu'il exerce sur sa commune sous l'autorité du préfet.

¹⁴ Les mesures dites de « prévention situationnelle » visent à intervenir sur les conditions du passage à l'acte et non plus sur le délinquant, ce à quoi s'attachait la « prévention sociale ». La prévention situationnelle comprend notamment des interventions sur le bâti et l'aménagement urbain (éclairage, clôture, mobilier urbain, etc.)

¹⁵ Germain, S., *Les politiques locales de sécurité. Une comparaison des villes de Lyon, Grenoble, Bologne et Modène*, thèse pour le doctorat de science politique, Université Grenoble 2, 2 vol. 2008.

¹⁶ Impulsés par le Gouvernement Jospin (1997-2002), les contrats locaux de sécurité (CLS) sont signés par les maires, préfets et procureurs de la République.

vidéosurveillance sur le territoire communal. Les premières caméras, qui équipent le centre ville (la Presqu'île) et le quartier sensible de la Duchère sont livrées en 2000. Le coût initial du dispositif est estimé à près de 2 millions d'euros sous le mandat de Raymond Barre (centre-droit, 1995-2001) et les extensions réalisées sous le mandat de Gérard Collomb (gauche, 2001-2007), à 6 millions d'euros environ¹⁷. L'équipement lyonnais passe ainsi de 68 caméras en 2002 à 219 en 2010, réparties dans sept des neuf arrondissements de la ville. Les caméras sont en couleur et de type « dôme », c'est-à-dire disposant d'une rotation horizontale à 360 degrés et d'un débattement vertical de 90 degrés. Les caméras sont programmées selon un cycle précis (6 à 10 plans par minute), que les opérateurs peuvent interrompre lorsqu'ils prennent la main sur les caméras (pour modifier leur orientation et zoomer). Les possibilités de zoom permettent d'observer une situation à environ 150 mètres. Les parties privatives situées dans le champ des caméras sont automatiquement occultées par un masquage dynamique qui s'adapte aux déplacements des caméras.

Le dispositif est géré 24h/24 et sept jours sur sept par le CSUL (Centre de Supervision Urbaine de Lyon), un service municipal créé en février 2001 et composé aujourd'hui de 28 personnes, dont 21 opérateurs de vidéosurveillance. Le CSUL est en lien direct avec le Centre d'Information et de Commandement (CIC) de la Police nationale et le poste de commandement radio de la Police municipale, auxquels il transmet différents flux d'images, à leur demande ou de sa propre initiative (et à l'une ou à l'autre selon la nature du fait constaté et l'horaire de commission). Le CIC de l'hôtel de police a depuis 2000 accès aux images de plusieurs organisations : la Communauté urbaine de Lyon (Grand Lyon), les transports en commun (Keolis), plusieurs centres de supervision urbaine municipaux, dont celui de Lyon (le CSUL). Au total, le CIC peut recevoir des flux d'images provenant de plus de 280 caméras. Au sein du CIC, l'« espace généraliste sécurité public » dispose d'un double écran central bordé de quatre moniteurs de chaque côté, tandis que l'« espace ordre public » (dédié au suivi des événements dans l'espace public) abrite un écran central et plusieurs moniteurs. C'est le CSUL qui constitue le principal pourvoyeur d'images du CIC, avec six flux transmis.

Alors que le dispositif d'initiative municipale prévoit des liaisons (y compris vidéo) avec la Police nationale principalement dans l'optique de lui signaler des faits, cette dernière conçoit surtout la vidéosurveillance comme un moyen de mieux gérer ses propres interventions. La vidéosurveillance n'a pas de place dans le fonctionnement quotidien du CIC ; elle n'est pas indispensable aussi n'est-elle utilisée que de manière ponctuelle.

« Les caméras, on ne les visionne pas. Vous pouvez regarder, toutes les caméras sont là, mais on ne les regarde pas. Ce n'est pas notre travail. » (Ancien chef de quart du CIC, 9 mars 2007).

Ainsi, aucun agent n'est dédié à l'observation des flux d'images : ce n'est que lorsque le CIC est sollicité ou qu'il sollicite une organisation partenaire que les images sont examinées¹⁸. « Les images, on ne les regarde qu'à la demande », indique ainsi l'ancien chef de quart. D'ailleurs, si

¹⁷ A ces coûts d'investissements s'ajoutent les coûts de fonctionnement (le budget annuel du centre de supervision urbaine avoisine les 227 000 euros en 2010) et la masse salariale (un million d'euros par an). Toutes les données chiffrées mentionnées dans cet article proviennent du rapport d'activité 2006 du Centre de supervision urbaine de Lyon (CSUL) et leur actualisation de l'intervention du responsable du CSUL lors d'un séminaire Sciences Po Grenoble - formation continue relatif aux politiques locales de sécurité (4-5 février 2010).

¹⁸ D'ailleurs, lors des périodes de faible activité (le matin par exemple), seul un écran central sur les deux est utilisé, par souci d'économie.

les opérateurs du CSUL peuvent prendre la main sur leurs caméras, ce n'est pas le cas des agents du CIC.

Le CIC abrite le centre d'appel police secours (le 17), qui traite en moyenne 1200 appels par jour (24h/24), mais aussi les opérateurs radio chargés de la gestion des équipes policières sur le terrain. Depuis novembre 2006, le CIC est départemental, ce qui signifie que les opérateurs de police secours reçoivent les appels en provenance non seulement de la circonscription de police de Lyon mais aussi des circonscriptions de Givors-Grigny et de Villefranche-sur-Saône, soit l'ensemble du département du Rhône. De même, les opérateurs radio gèrent l'ensemble des équipages policiers dans le département. La prise en flagrant délit grâce à la vidéosurveillance ne fait donc pas partie des priorités organisationnelles du CIC. Ainsi, la transmission d'un flux d'image à la Police nationale ne garantit pas une intervention systématique de sa part. Ce sont les opérateurs radio qui décident en dernier recours de l'opportunité d'une intervention - qu'ils aient ou non des images à l'appui. Leur décision prend en compte une échelle de gravité des faits propre à l'organisation : ainsi, en cas de disponibilité d'équipage limitée, un vol à mains armées (VMA) signalé par une banque fera toujours prioritairement l'objet d'une intervention face à un vol à la tire repéré par le CSUL.

La Police nationale affectionne en revanche l'utilisation de la vidéosurveillance lors de ses interventions de terrain, car elle permet d'effectuer des « levées de doute » (vérifier l'existence du problème avant d'envoyer un équipage), de proportionner les réponses apportées (décider du nombre d'équipages) et d'aider les agents sur le terrain (les orienter et repérer les suspects). La Police nationale a tout particulièrement recours à la vidéosurveillance dans le cas des opérations de maintien de l'ordre. Le CIC, qui définit avec les organisateurs les jours, horaires et parcours de manifestation, transmet l'itinéraire retenu au CSUL, qui braque ses caméras sur le parcours et filme ainsi la tête et la fin de la manifestation. La vision globale de l'événement facilite le repérage de mouvements suspects (le contournement d'un cordon de sécurité par un groupe ou un regroupement d'individus cagoulés en queue de cortège) et donc l'anticipation d'éventuels débordements. D'une part, l'outil permet d'obtenir des informations sur le déroulement de la manifestation de manière moins risquée pour les agents de terrain, qui peuvent ainsi éviter les prises à partie par les manifestants. D'autre part, la vidéosurveillance constitue, dans ce cadre particulier, un outil majeur d'aide à la décision en cas de débordement.

La Police nationale peut aussi ponctuellement utiliser la vidéosurveillance pour ses missions de police judiciaire. Dans le cadre d'une investigation, sur requête du Procureur, les services d'enquête peuvent solliciter le visionnage en direct, de manière provisoire, de certaines caméras situées dans le secteur d'un suspect sous surveillance. Le visionnage en direct permet en effet aux officiers de mener un travail d'identification en limitant le risque pour les agents de terrain d'être repérés par la personne qu'ils surveillent.

« la personne qui vient de sortir [...] c'est notre client, ils font des tournées de temps en temps pour nous repérer. [...] ils font le même travail que nous. C'est le jeu du chat et de la souris, ils connaissent le secteur et les habitués de l'espace. Donc, ils nous repèrent rapidement si on reste trop longtemps dans le secteur. »¹⁹.

Comme pour les opérations de maintien de l'ordre, la vidéosurveillance permet de recueillir des informations en limitant l'exposition aux risques (de repérage, d'identification, d'atteintes physiques ou verbales) des agents de terrain. La vidéosurveillance offre également des possibilités d'investigation *a posteriori* grâce à l'enregistrement des images. Enregistrées sur des

¹⁹ Officier de police judiciaire, 11 juin 2007.

disques durs, les images sont conservées huit jours avant d'être écrasées et peuvent faire l'objet d'une procédure de réquisition de la part du parquet. Ce type d'activité est en fort développement du fait du nombre croissant de sollicitations provenant des différents commissariats et services enquêteurs. En 2009, 1500 recherches d'images ont été effectuées auprès du CSUL (contre 1200 en 2008), dont 310 se sont soldées par des réquisitions.

Au total, la vidéosurveillance apparaît aux yeux de la Police nationale comme une « ressource à moindre coût », dans la mesure où elle peut l'utiliser dans le cadre de ses diverses activités sans avoir pour autant contribué à son financement. Les policiers rencontrés soulignent d'ailleurs qu'ils appellent plus souvent les services municipaux que ceux-ci ne les contactent. Ce que donne alors à voir cette étude, c'est que la Police nationale s'approprie la vidéosurveillance en fonction de ses propres priorités et normes professionnelles. Tout appareil policier remplit trois types de mission : la police d'ordre (la police du pouvoir en place, *au-dessus* de la société, chargée de maintenir l'ordre interne), la police de répression du crime (la police *de* la société, chargée de réprimer un segment de la société : les délinquants), la police urbaine (la police *dans* la société, chargée de faire respecter la paix publique, de s'interposer dans les conflits interpersonnels, de réguler les flux de circulation)²⁰. En France, les principes d'ordre politique et de répression du crime dominant l'appareil policier, au détriment de la police urbaine, c'est-à-dire la sécurité publique. Ce diagnostic, dressé il y a quinze ans par le sociologue D. Monjardet, semble toujours d'actualité. Ce sont les priorités institutionnelles (l'ordre public) et organisationnelles (la police judiciaire d'investigation) qui façonnent le processus d'appropriation de la vidéosurveillance par la Police nationale. Cet outil est en outre apprécié par la profession pour la sécurisation des agents qu'il permet en intervention.

Pourtant, ce que dénoncent le plus souvent les habitants relève davantage de la police urbaine que de la police judiciaire ou du maintien de l'ordre : il s'agit de faits et comportements qui tendent à remettre en question l'ordre établi des pratiques et représentations que les résidents associent à leur quartier - que ces actes constituent ou non des infractions aux règlements municipaux ou au Code pénal - et que traduit la notion de « désordre »²¹. Les « troubles à la tranquillité publique » constituent d'ailleurs la grande majorité des faits constatés par le CSUL, avec 869 faits contre 297 incidents contre les biens et les personnes en 2006. Bien que le détail des faits regroupés sous cette étiquette ne soit pas précisé, l'existence de cette catégorie suggère que l'activité du CSUL serait loin de relever de la lutte contre la délinquance *stricto sensu* et concernerait plus généralement le bon ordre dans l'espace public, conformément aux demandes exprimées par la population. Ainsi, bien que la vidéosurveillance soit financée par la municipalité, elle n'en est pas pour autant utilisée par la Police nationale à des fins de police urbaine. Il est probable dès lors que seule la police municipale remplisse ces missions. Ainsi, si la municipalité lyonnaise ne semble pas en mesure d'infléchir les priorités de la Police nationale, elle n'en contribue pas moins à un renouvellement des contours du contrôle institutionnel *via* ce qui apparaît comme une division du travail policier plus stricte entre l'État et la municipalité.

Séverine Germain est docteur en science politique et chercheur associé au laboratoire Pacte/Politique-Organisations de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble (UMR 5194). Après une thèse sur les politiques locales de sécurité en France et en Italie, soutenue en 2008, elle a poursuivi ses recherches en 2009 dans le cadre d'un postdoctorat au

²⁰ Monjardet, D., *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996.

²¹ La notion est empruntée à Skogan W., *Disorder And Decline: Crime And The Spiral Of Decay In American Neighbourhoods*, New York, The Free Press, 1990.

Centre International de Criminologie Comparée (CICC) de l'Université de Montréal (Canada). Ses travaux portent sur la politisation des questions de sécurité au niveau local et sur l'action publique mise en œuvre pour y répondre. Elle a récemment publié, avec Cristian Poletti, « Répondre aux mobilisations sociales. Le modèle policier italien en transition », *Revue Française de Science Politique*, vol. 59 (6), pp.1127-1145, décembre 2009.