

La vidéoprotection : une contribution déterminante aux politiques de sécurité, un outil à moderniser

Par Guillaume Farde

Guillaume Farde est *managing partner* du cabinet de conseil Althing sécurité et intelligence économique. Docteur en sciences de gestion, il est également maître de conférence à Sciences Po où il assure la direction scientifique de la spécialité sécurité-défense de l'Ecole des affaires publiques.

Et Etienne Schoor

Diplômé de Sciences Po Paris et de l'Université Paris Sorbonne (Paris IV), Etienne Schoor est consultant au sein du cabinet de conseil Althing sécurité et intelligence économique.

Inspiratrice de Georges Orwell, l'œuvre d'Eugène Zamiatine est une littérature de rupture.

Blasphématoire, délibérément hérétique, l'écriture d'Eugène Zamiatine s'accomplit dans la transgression. En 1920, la parution de *Nous autres* procède de ce mouvement de recherche permanente du contrepied. Première dystopie moderne, le roman met en scène un totalitarisme d'un genre nouveau. Narrateur et héros du récit à la fois, « D-503 », évolue au sein d'une société totalitaire où le « suprême Bienfaiteur » qui la dirige exige de ses membres une transparence qui confine au voyeurisme d'Etat. Les lieux de vie des ouvriers-numéros sont exclusivement construits grâce à des briques de verre. « Tissés de l'air étincelant, [...] lavés de lumière » les citoyens vivent sous la protection d'un dirigeant omniscient, garant de leur tranquillité publique.

La crainte de la dictature de l'omniscience est un marqueur structurel des débats relatifs à la vidéoprotection. Cet outil éminemment technique destiné prioritairement à la surveillance d'un espace au moyen de caméras vidéo impliquant prise d'images, transmission et visualisation, cristallise des discussions passionnelles. Même si à la différence de l'Allemagne, la France est moins sujette à l'opposition systématique entre les droits subjectifs des individus et les pouvoirs de police, elle n'en reste pas moins marquée par la crainte latente d'une ingérence de l'Etat dans la sphère privée.

Le débat afférent à la vidéoprotection est à la fois juridique, social, éthique et même philosophique. Sa polarisation entre les pieux partisans et les fervents opposants renvoie les positions de principe dos à dos sans possibilité de dépassement. Tandis qu'un camp oppose à l'autre la nécessaire prise en compte des libertés publiques, le second met en avant le besoin de sécurisation dans un contexte de d'augmentation de la délinquance enregistrée. Plus récemment, l'accroissement du nombre d'actes terroristes et la diffusion de l'identité des auteurs grâce aux captures d'écran de caméras n'ont pas manqué de raviver ce vieux débat.

Nier ces querelles serait exagéré. Leur poids relatif dans le débat reste conséquent. Mais ne pas les dépasser au travers d'un positionnement décentré serait acter leur caractère aporétique. L'analyse de l'essor de la vidéoprotection sous le prisme des forces de sécurité publique éclaire le débat sous un jour nouveau. Ce prisme opérationnel permet de dresser un constat objectif quant à l'efficacité réelle et au devenir de ce qui ne reste, in fine, qu'un outil de politique publique.

1. De la réticence à l'utilisation massive : la vidéoprotection plébiscitée

L'histoire du recours à la vidéoprotection est marquée par un changement de paradigme. L'inversion du regard sur la vidéo est d'abord sémantique. S'il est initialement question de « vidéosurveillance », comme précisé par la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS), le terme « vidéoprotection » est consacré par la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPSI II). De la surveillance à la protection, le fondement moral qui sous-tend l'usage de la vidéoprotection connaît une inversion, révélatrice de la réhabilitation de l'outil.

Le développement de la vidéo a débuté plutôt tardivement en France – au cours des années 1980-1990 – auprès d'opérateurs économiques privés tels que les commerces, les banques, et de sociétés de transport public. Concernant les collectivités territoriales, la technologie de vidéosurveillance est mise en place pour la première fois en janvier 1993 dans la ville de Levallois-Perret où quarante-neuf caméras reliées à un centre de supervision filment passants, circulation, écoles et parcs publics. Les années 2000 enregistrent ensuite une forte progression économique de l'activité : entre 1996 et 2006, le chiffre d'affaires du secteur augmente de plus de 111%, passant de 360 M€ à plus de 750 M€, pour atteindre plus d'un milliard au début de la décennie 2010.

Le changement de paradigme intervient cependant en 2007. Alors que l'Etat n'avait pas jusqu'alors, favorisé le développement de la vidéoprotection de manière active, les autorités françaises vont faire du développement de la vidéoprotection un axe-clef de leur politique de prévention de la délinquance. Considérant que la vidéoprotection a été une contribution décisive à l'enquête sur les attentats du 7 juillet 2005 à Londres, des instructions sont diffusées aux préfets, les invitant au développement de la vidéoprotection au sein de leur département. Un plan national de développement de la vidéoprotection est initié. Son principal objectif est de tripler le nombre de caméras de voie publique en deux ans (de 20 000 à 60 000). Un tel plan est motivé tant par la lutte contre le terrorisme que par l'utilisation de la vidéoprotection à des

fins d'élucidation. Efficace, il concourt à la forte augmentation du nombre de caméras de voie publique en France. Le nombre de communes y ayant recours pour lutter contre la délinquance, pour la surveillance de bâtiments publics ou pour la régulation du trafic routier, passe ainsi de 812 en 2005 à 2 000 en 2012.

Paris est l'archétype du changement de paradigme. Jusqu'en 2010, moins de 300 caméras y étaient installées sur la voie publique, dont 200 étaient la propriété de la ville de Paris. D'après la Cour des comptes, ces caméras technologiquement dépassées et inégalement réparties entre les arrondissements, étaient davantage destinées à la régulation de la circulation et à l'encadrement des grands événements d'ordre public qu'à la lutte contre la délinquance. Le nombre de caméras à Paris était relativement faible comparé aux autres capitales européennes. L'agglomération londonienne était, à titre d'exemple, équipée d'au moins 10 000 caméras de vidéosurveillance à la même date. Dans ce contexte, la Préfecture de Police a conclu le contrat de partenariat dit « contrat 1000 caméras » ou « Plan de vidéoprotection pour Paris » (PVPP), portant sur la conception, l'installation, l'exploitation technique, le renouvellement et le financement de 1 106 caméras et du système associé, aujourd'hui exploitées par la Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) de la Préfecture de Police.

L'usage croissant de la vidéoprotection est encouragé par un dispositif de financement très favorable depuis la refonte du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) en 2010, soit trois ans après sa création. Le schéma d'attribution gouvernant l'allocation des crédits distingue désormais deux sous-enveloppes, la seconde étant spécifiquement destinée à la vidéoprotection. Pour la seule année 2010, 30 millions d'euros ont débloqués pour cette unique fonction. Les projets de vidéoprotection d'un coût inférieur à 20 000 € peuvent faire l'objet d'un financement au titre de la délégation départementale des crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). Au-dessus de ce seuil, l'attribution de subventions est décidée au niveau national, au cas par cas, après transmission du dossier par le préfet qui émet un avis motivé. Le taux de subvention varie entre 20 et 40% du coût total hors taxes de l'opération d'équipement, déterminé en fonction du caractère prioritaire du projet et de la capacité financière du porteur du projet. Les projets intéressant les Zones de sécurité prioritaire (ZSP) font l'objet d'un examen prioritaire et sont financés à hauteur de 50%. Les décisions de financement sont arrêtées par la Mission pour le développement de la vidéoprotection (MDVP) au sein de la délégation aux coopérations de sécurité du ministère de l'Intérieur. Les raccordements aux services de police et aux unités de gendarmerie sont quant à eux financés à 100%. Le contrat de partenariat pour Paris est, à cet égard, le seul exemple en France où l'Etat assure la maîtrise d'ouvrage d'un système de vidéoprotection de voie publique.

A l'heure où plus de deux millions de caméras couvrent le territoire national, la vidéoprotection est devenue une politique publique locale absolument incontournable. Pourtant, le débat sur l'apport opérationnel de la vidéoprotection n'est pas définitivement tranché.

2. Un bilan positif de la contribution opérationnelle de la vidéoprotection à lutte contre la délinquance

La lutte contre la délinquance est le point de concours des justifications généralement apportées à l'installation de caméras de voie publique. En cette matière, le dispositif vise trois procédés différents : la dissuasion, la détection, ainsi que l'aide à l'élucidation. Dresser un bilan de l'apport de la vidéoprotection invite à l'analyse de l'efficacité de cet outil, à l'aune de ces trois objectifs.

L'analyse de la contribution directe de la vidéoprotection à lutte contre la délinquance reste malaisée. Les différents rapports d'efficacité, notamment ceux du ministère de l'Intérieur, tendent à montrer la réduction de la délinquance sur la base d'une analyse comparative entre les chiffres globaux de l'ensemble des communes équipées et ceux de celles qui ne le sont pas. Cette analyse est néanmoins biaisée par d'autres variables qui elles aussi ont des effets sur cette même délinquance. Cette limite de l'analyse n'est pas propre à la France : d'autres Etats, à commencer par la Grande-Bretagne, ont rencontré des difficultés statistiques similaires pour démontrer l'intérêt de la vidéoprotection.

Les études synthétisées par Tanguy Le Goff en 2008, portant sur les villes de Newcastle, de Birmingham et de King's Lynn, ont néanmoins mis en évidence l'effet dissuasif de la vidéoprotection pour les atteintes aux biens, et notamment aux véhicules. En revanche, les résultats seraient beaucoup plus limités pour les atteintes aux personnes, voire nuls pour les délits liés à la consommation de stupéfiants. En France, de nombreuses statistiques sont disponibles sur l'évolution de la délinquance à la suite de la mise en œuvre d'un système de vidéoprotection. Plusieurs études effectuées sur le territoire national en 2009 et 2010 par l'Inspection générale de l'administration (IGA) du ministère de l'Intérieur portent sur les dispositifs de voie publique et permettent des comparaisons de l'évolution de la délinquance dans les communes vidéosurveillées. Selon l'une de ces enquêtes, la délinquance de proximité en zone de compétence de la police nationale aurait diminué plus rapidement (- 31 %), au cours de la période 2000-2008, dans les villes équipées d'un système de vidéosurveillance de la voie publique que dans celles qui en étaient dépourvues (-27 %). A Strasbourg, le système de vidéoprotection installé depuis 2004 par la communauté urbaine – aujourd'hui Eurométropole – comporte 336 caméras pour 466 000 habitants, soit une caméra pour 1 387 habitants. En 2010, les premiers quartiers où la vidéo a été déployée ont connu une diminution de délinquance de proximité comprise entre 44 % et 59 % par rapport à 2003.

Plutôt qu'une analyse quantitative, l'étude d'un cas pratique peut également illustrer la portée opérationnelle de la vidéoprotection dans les politiques publiques de prévention de la délinquance. Une étude de l'utilisation du système de vidéoprotection de la commune de Behren-lès-Forbach, située à l'Est du département de la Moselle, à proximité de la frontière allemande, a ainsi été réalisée sur la base d'une série de contacts avec le chef d'escadron Aymeric Lenoble, commandant la compagnie de gendarmerie départementale de Forbach.

La commune de Behren-lès-Forbach compte, au terme du dernier recensement de l'INSEE, un peu moins de 7 500 habitants. Bassin houiller, la ville s'est développée aux lendemains de la guerre. Village de 450 habitants, la commune devient rapidement une « cité-dortoir ». Elle est aujourd'hui caractérisée par la présence de nombreux grands ensembles. Parallèlement à la mise en œuvre de la Zone de sécurité prioritaire (ZSP) en 2013, 36 caméras ont été installés avec pour champ de vision la voie publique, 11 visent les bâtiments publics, comme par exemple la mairie. La brigade de gendarmerie locale, qui surplombe la commune, bénéficie du renvoi des images au sein de son infrastructure.

Le système de vidéoprotection apporte une triple-contribution à la politique de sécurité publique locale.

D'abord, d'un point de vue répressif, la vidéoprotection permet l'analyse ex-post d'un événement passé sur la base des images et vient ainsi en appui de l'enquête menée. En matière de police administrative, la vidéoprotection est d'une aide précieuse. Elle permet d'accumuler des renseignements sur l'ambiance sociale de la commune. La vue de l'ensemble des caméras facilite l'établissement de points de situation régulier sur les grands ensembles, facilitant le travail des gendarmes qui ont un regard périphérique sur la zone. Le système permet un meilleur maillage du territoire dans la mesure où la présence de caméras conduit à un déport de la délinquance. Les forces de sécurité publique ont connaissance des zones dites « grises », celles non couvertes par les caméras de vidéoprotection, et y renforcent leur vigilance lors des patrouilles.

D'un point de vue opérationnel ensuite, le constat des forces de sécurité publique est sans appel : la vidéoprotection au sein de la commune constitue une véritable plus-value, tant pour les opérations planifiées que pour celles placées sous le régime de l'urgence.

En ce qui concerne en premier lieu les interventions planifiées, la vidéoprotection permet de dresser un constat objectif sur la présence ou non de certains individus cibles sur la commune. Elle permet aussi d'anticiper les mouvements de foule qui pourraient potentiellement mettre en difficulté les militaires. Cet outil a par exemple été particulièrement utilisé à l'occasion d'une intervention d'envergure en décembre 2016, ciblée sur la lutte contre les trafics de stupéfiants. Le dispositif, qui a mobilisé 36 militaires de la compagnie de Forbach, 41 militaires en renfort et 4 équipes cynophiles, s'est appuyé sur les caméras de vidéoprotection pour la conduite de l'intervention. Cet outil offre un champ plus large d'analyse, garantissant la liberté de manœuvre des militaires en intervention. Des caméras peuvent ainsi pallier l'absence de moyen aérien pour bénéficier de renseignements. La commune de Farébersviller, également située sur le territoire de la compagnie de Forbach, bénéficie elle-aussi de la vidéoprotection mais les gendarmes ne profitent pas du déport des images à la brigade, ce qui rend nécessaire la sollicitation plus régulière des moyens aériens. Cette situation offre une moindre autonomie dans l'acquisition-exploitation du renseignement, tant lors des phases de veille qu'au cours des opérations et interventions dans la commune.

Concernant en second lieu les interventions non planifiées, le système de vidéoprotection permet d'anticiper les débuts d'attroupement, ce qui facilite l'adaptation des moyens. Les gendarmes s'appuient régulièrement sur la vidéoprotection pour acquérir du renseignement, notamment lors de l'engagement du Peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG). Dans ce cas précis, la vidéoprotection est un appui direct à la manœuvre opérationnelle et en augmente la capacité d'adaptation.

Comme l'illustre l'exemple de la commune de Behren-lès-Forbach, la capacité de la gendarmerie à piloter en fonction des besoins le système de vidéoprotection constitue un apport déterminant dans la conduite des opérations. Lorsque les forces de sécurité publique ont la possibilité d'adapter l'outil à leur besoin, elles peuvent se concentrer sur certaines zones et adapter leur champ de vision, selon l'urgence de la situation.

Enfin, à Behren-lès-Forbach, la pertinence de l'outil vidéoprotection est renforcée dans le contexte actuel de menace terroriste croissante. Alors que 60% des attentats au niveau mondial sont commis au moyen d'explosifs, la nécessité de disposer d'outils pour détecter les véhicules statiques n'a jamais été aussi forte. De la même manière, la vidéo reste un instrument de détection dans le cas d'attaques à la voiture-bélier. Elle apparaît particulièrement utile pour protéger les abords des écoles ou d'autres lieux de rassemblement qui constituent des cibles à très forte valeur ajoutée pour les terroristes. La circulaire du 29 septembre 2016 conjointe de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre de l'intérieur précise à cet égard que l'abondement exceptionnel des crédits du FIPD à hauteur de 50 millions d'euros peut servir au renforcement de la vidéoprotection des établissements scolaires.

S'il n'est pas possible de dresser un constat général sur la base d'une étude de cas, l'analyse de l'utilisation de la vidéoprotection au sein de la commune de Behren-lès-Forbach illustre la grande pluralité d'usages de la vidéoprotection par les forces de sécurité publique. Dans un contexte où la contrainte financière peut potentiellement limiter les capacités opérationnelles des services, la vidéoprotection reste un atout incontestable pour une commune ; il est d'autant plus fort que le lien avec les services de l'Etat est dense.

3. Le renforcement de l'efficacité opérationnelle de la vidéoprotection demeure nécessaire

La contribution opérationnelle couplée à un usage croissant de l'outil à l'échelle nationale, explique en partie que la vidéoprotection soit plébiscitée par les Français. Lors d'un sondage BVA 2013, pas moins de 75 % des sondés se disaient favorables au développement de la vidéoprotection dans les centres villes et les transports tandis que seulement 23 % y étaient opposés, soit trois fois moins.

Si la vidéoprotection est très valorisée par l'opinion publique, des points d'interrogation demeurent. Le débat actuel autour de l'outil reste marqué par les suites de l'attentat du 14 juillet 2016 à Nice. Ni les services de l'Etat, ni la police municipale de Nice, l'une des plus anciennes et des plus importantes de France – elle ne compte pas moins de quatre cents policiers municipaux armés – n'ont pu prévenir l'attentat. Si le système de vidéosurveillance de premier ordre, totalisant pas moins de mille trois cents caméras exploitées depuis un centre de supervision urbaine, a sans nul doute été d'une contribution déterminante dans l'enquête pour établir le trajet précis du terroriste, il n'a pas permis de prévenir le risque terroriste ex ante.

A ce soupçon global s'ajoutent les limites techniques des systèmes de vidéoprotection qui affaiblissent l'utilité des systèmes. De nuit, en fonction de la qualité de la caméra, il peut être difficile de distinguer une immatriculation ou une personne suspecte. A Behren-lès-Forbach notamment, l'obscurité peut parfois limiter l'utilisation du dispositif de vidéoprotection suivant la qualité de la caméra et empêcher l'identification d'un visage ou d'une immatriculation.

Les systèmes de vidéoprotection sont d'abord un ensemble technique de capteurs d'images, de câbles, d'équipements de réseaux, d'enregistreurs, d'écrans et de logiciels de visualisation dont l'interaction entre ces différents éléments reste perfectible.

A l'avenir, cet axe de modernisation technique doit être privilégié. Le couplage vidéoprotection-autre technologie gagnerait à être approfondi pour renforcer la contribution opérationnelle de la vidéoprotection. L'institut national de recherche en informatique et automatique (INRIA), établissement public à caractère scientifique, œuvre dans la mise au point d'outils intelligents pour la vidéoprotection. Le système de Lecture Automatisée des Plaques d'Immatriculation (LAPI) est une des manifestations des progrès technologiques de la vidéoprotection nouvelle génération. Dans leur rapport d'information, au nom de la commission des Lois du Sénat, sur l'usage de la biométrie en France et en Europe, les sénateurs François BONHOMME et Jean-Yves LECONTE préconisent l'expérimentation de la reconnaissance reliant les systèmes de vidéoprotection à des fichiers de « personnes à risque », l'objectif étant de disposer de nouveaux outils pour prévenir et réprimer les actes terroristes dans le cas où une forte affluence limite recours à des fouilles ou à des contrôles systématiques.

Un autre axe de progrès futurs est également l'amélioration qualitative de l'usage des caméras, plutôt que leur augmentation quantitative. La commune d'Asnières-Sur-Seine fait à cet égard figure d'exemple. Après la mise en place d'un système de vidéoprotection de voie publique pour répondre à un besoin sécuritaire, la logique d'emploi de l'outil n'observait aucune directive opérationnelle et a marqué rapidement les premiers signes de défaillance. Consciente de ces imperfections majeures, la commune a opté pour une refonte du plan de vidéoprotection. La ville s'est ainsi dotée d'une véritable doctrine d'emploi. Elle a réalisé un partenariat avec la police nationale et les différents services de la collectivité. Elle a créé une unité territorialisée de terrain spécialement affectée à l'outil (police municipale) et a établi dans le cadre du Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), un système de collecte d'informations permettant un retour d'expérience régulier. Cette politique a rendu le Contrat local de sécurité (CLS) « nouvelle génération » plus opérationnel tout en changeant la composante technique du système (fibre optique, serveurs informatiques plus performants, l'ensemble étant désormais loué à un opérateur de télécommunication), et en installant un comité éthique de vidéoprotection.

En tout état de cause, la réalisation d'audits réguliers et indépendants sur les systèmes existants permet de confirmer ou d'invalider la pertinence du dispositif en place. Principales installatrices de dispositifs de vidéoprotection, les collectivités territoriales gagneraient à appréhender le recours à cet outil de façon globale. La vidéoprotection n'est pas une fin en elle-même mais un moyen parmi d'autres pouvant être mis en œuvre à des fins de sécurité et de tranquillité publiques. A ce titre, elle ne peut se substituer à la présence humaine dont elle implique même le renforcement : aux patrouilles qui sillonnent la voie publique, la vidéoprotection commande d'ajouter des opérateurs d'exploitation et de traitement des images.

Enfin, dans un contexte de « métropolisation » croissante des territoires et de concentration des compétences au niveau des structures intercommunales, une gestion croissante des dispositifs de vidéoprotection au niveau intercommunal serait adaptée aux évolutions locales. Comme le préconise le rapport en 2015 de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) sur la vidéoprotection, la stratégie de financement du FIPD pourrait être réorientée vers un cadre intercommunal et davantage ciblé vers les Zones de sécurité prioritaire (ZSP). Ce nouvel échelon géographique doit être couplé à une priorisation de la coproduction public-privé de sécurité. Des conventions gagneraient à être établies pour prendre en compte les dispositifs de surveillance privés ou parapublics en les canalisant potentiellement au sein du Centre de supervision urbaine (CSU). Ce schéma permettrait de renforcer le rôle de « concentrateur » de vidéoprotection du CSU et offrirait des gains d'efficience et d'efficacité.

La vidéo est un outil à fortes potentialités dont l'usage commande une méthode d'utilisation coordonnée et modernisée. Comme tout outil, elle ne saurait par construction se substituer aux agents humains. Elle gagnerait à s'inscrire dans une véritable coproduction de sécurité qui inclut l'évaluation de son efficacité en amont et de son installation en aval.

Sans ne jamais être comparable à l'univers dystopique de *Nous autres*, l'exemple français en matière de vidéo illustre le chemin déjà accompli dans la modernisation des politiques publiques locales de sécurité. Il met aussi en lumière les longs efforts encore à venir afin de garantir un usage de cet outil efficace et efficient par les forces de sécurité dans un contexte de menace évolutive. *Tempora mutantur et nos mutamur in illis.*