

# **Chapitre VI**

## **Le développement de la vidéosurveillance**

L'Etat a engagé un mouvement de déploiement rapide par les collectivités locales de systèmes de vidéosurveillance de la voie publique, qui est devenu l'une des priorités de la politique gouvernementale en matière de sécurité publique. Il est attendu de ces systèmes qu'ils soient efficaces dans la prévention de la délinquance et utiles pour les forces de sécurité de l'Etat.

Les contrôles de la Cour et des chambres régionales des comptes ont porté sur les conditions d'installation et d'exploitation des caméras de surveillance de la voie publique à l'exclusion de celles, largement majoritaires, implantées dans les réseaux de transports en commun ou dans les lieux et établissements ouverts au public (commerces, agences bancaires, entreprises).

### **I - La couverture croissante du territoire national**

Depuis une quinzaine d'années, les villes et même les villages recourent de plus en plus à la vidéosurveillance des espaces publics. La densité de caméras par commune peut aller de quelques unités à plusieurs centaines dans quelques grandes villes.

En 2009, le Président de la République a fixé l'objectif de tripler le nombre de caméras de vidéosurveillance de la voie publique en le portant

de 20 000 en 2008 à 60 000 caméras à l'horizon 2011, ensuite reporté en 2012.

### **A - Une connaissance approximative du nombre de caméras**

L'estimation de 20 000 caméras de voie publique en 2008, sur laquelle l'objectif de triplement a été fondé, était approximative.

Le ministère de l'intérieur ne procède pas à une évaluation globale et fiable du nombre de caméras de vidéosurveillance installées sur la voie publique. La direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) l'a estimé à 33 000 à la fin de 2009, en cumulant les données figurant dans les arrêtés d'autorisation délivrés par les préfets<sup>90</sup>. Cependant, la conversion du nombre de caméras autorisées en nombre de caméras installées est incertaine. Une autorisation peut valoir pour plusieurs systèmes de vidéosurveillance. Elle peut également être délivrée pour un système qui ne sera que partiellement installé.

L'enquête de la Cour, effectuée à partir des données rassemblées par la DCSP, la préfecture de police de Paris et la DGGN, a conduit à une estimation d'environ 10 000 caméras de surveillance de la voie publique à la fin de 2010. S'y ajoutent environ 5 000 caméras installées sur des bâtiments communaux. Si certaines d'entre elles surveillent des espaces publics (parkings), la plupart ne sont pas destinées à observer la voie publique mais, par exemple, les accès à des équipements sportifs ou culturels. Non reliées à un centre de supervision, elles permettent seulement l'enregistrement des images.

Il y a ainsi un écart important entre le nombre de 20 000 caméras de vidéosurveillance de la voie publique en 2008, pris pour référence par le ministère de l'intérieur (soit environ 30 000 en 2009 et 40 000 en 2010) ou celui établi par l'une de ses directions, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (33 000 en 2009) et d'autre part le recensement par la Cour des données provenant des services de la police et de la gendarmerie (environ 10 000 caméras à la fin de 2010).

### **B - Une répartition géographique inégale**

Les données collectées par la DCSP reflètent la grande diversité des situations et l'inégale implantation de la vidéosurveillance de la voie publique. La région PACA possède en zone de police davantage de

---

<sup>90</sup> Rapport 2009 de la DLPAJ relatif aux conditions d'application de l'article 10 de la LOPS du 21 janvier 1995.

caméras installées sur la voie publique que les départements de la grande couronne parisienne, soit 959 contre 895. Près des deux tiers des communes (40 sur 62) en sont équipées contre 19 % dans la grande couronne parisienne (63 communes sur 334). Le pourcentage est à peine de 7 % en Seine-et-Marne alors que presque toutes les villes (onze sur douze) sont équipées dans les Alpes-Maritimes.

Les communes du sud-ouest et de l'ouest du pays sont réticentes à se doter de systèmes de vidéosurveillance de la voie publique. Par exemple, une seule en est équipée en Haute-Garonne (Toulouse, 25 caméras) ou en Ille-et-Vilaine (Rennes, sept caméras), mais aucune dans le Finistère ni dans le Calvados, en dépit d'une forte activité touristique. Ainsi, la commune de Caen a donné la priorité à la présence de policiers municipaux sur la voie publique, de jour comme de nuit.

A Paris, où le réseau de vidéosurveillance de la voie publique ne comprenait jusqu'à présent que 293 caméras<sup>91</sup>, technologiquement dépassées et inadaptées à la lutte contre la délinquance, un projet visant à installer 1 007 caméras à compter de 2011 a été engagé sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat et non de la ville.

### C - Les comparaisons internationales

La vidéosurveillance des espaces publics n'est pas moins développée en France que dans d'autres pays industrialisés, à l'exception du Royaume-Uni où son développement massif et précoce s'est traduit par une grande hétérogénéité des systèmes mis en place.

Aux Etats-Unis et en Allemagne, le nombre de caméras de surveillance des espaces publics est moindre, proportionnellement à la population. La plus ou moins grande importance du déploiement de la vidéosurveillance est notamment liée à des considérations relatives à la protection des libertés individuelles. Si, par exemple, la vidéosurveillance des espaces privés est très répandue aux Etats-Unis, le nombre de caméras de voie publique dans les trois plus grandes villes américaines (500 à New-York, 200 à Chicago, 80 à Los Angeles) est modeste au regard de la population couverte (15 millions d'habitants).

---

<sup>91</sup> Non compris les caméras couvrant les réseaux de transports en commun ou celles installées au Parc des Princes, aux abords du stade de France, au Forum des Halles et au Carrousel du Louvre.

## II - Le rôle des services de l'Etat

### A - La mise en œuvre d'une priorité gouvernementale

Dans le cadre de la politique de sécurité publique, la vidéosurveillance, rebaptisée « vidéoprotection » par la LOPPSI du 14 mars 2011, est considérée, davantage encore en période de baisse des effectifs de policiers et de gendarmes, comme l'un des principaux moyens pour réduire le nombre de délits et améliorer leur taux d'élucidation.

Une commission nationale de la vidéoprotection est placée auprès du ministre de l'intérieur pour donner son avis sur les évolutions techniques et les principes d'emploi des systèmes concourant à la vidéosurveillance. Elle est dotée d'un comité de pilotage stratégique, composé d'experts des différents ministères, chargé de formuler des propositions pour le développement de la vidéosurveillance. En outre, le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) a été chargé, dans un premier temps, d'assurer le suivi administratif et financier de cette politique et de veiller à la coordination des différents acteurs.

Le ministère de l'intérieur a également chargé les préfets de département et les responsables des services territoriaux de la police et de la gendarmerie de promouvoir le développement de la vidéosurveillance. Depuis 2008, les instructions ministérielles aux préfets sur les objectifs annuels de la politique de sécurité intérieure leur ont systématiquement rappelé l'objectif de tripler le nombre de caméras installées sur la voie publique et demandé de mettre en œuvre un « plan départemental de développement de la vidéoprotection » dans les sites les plus sensibles.

Le « *Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes* » d'une durée de trois ans (2010-2012), rendu public par le Premier ministre le 2 octobre 2009 à Villeneuve-la-Garenne à l'occasion d'une réunion du CIPD, a consacré quatre de ses cinquante mesures au développement de la « vidéoprotection ». Pour atteindre cet objectif, différents outils d'information ont été élaborés à l'intention des décideurs locaux, notamment un « *Guide méthodologique de la vidéoprotection* », publié en 2009 par les ministères de l'intérieur et de l'écologie, le CIPD et l'Acse à l'intention des collectivités locales et des gestionnaires privés de lieux ouverts au public.

Les préfets de département, avec les sous-préfets d'arrondissement et les DDS, ont engagé une action vigoureuse de sensibilisation des élus locaux sur l'efficacité de la vidéosurveillance dans la lutte contre la délinquance à l'occasion, en particulier, des réunions des CLSPD.

## **B - L'autorisation des systèmes de vidéosurveillance**

L'installation et l'exploitation des caméras de vidéosurveillance des espaces publics et des établissements ouverts au public sont placées sous le régime juridique défini par l'article 10 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995, complétée par ses décrets d'application et récemment modifiée par l'article 18 de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) du 14 mars 2011.

A l'exception des systèmes relevant de la compétence de la commission nationale informatique et libertés (CNIL), elles sont subordonnées à l'autorisation du préfet de département (à Paris, du préfet de police), délivrée pour une durée de cinq ans renouvelable, après avis consultatif d'une commission départementale. Celui-ci doit notamment contrôler que les projets présentés correspondent aux buts définis par la loi. Ainsi, en matière de prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens, la vidéosurveillance de la voie publique est réservée d'après les textes aux lieux particulièrement exposés à des risques d'agression, de vol ou de trafic de stupéfiants. Il doit également vérifier le respect des garanties prévues par la LOPS pour protéger les citoyens contre de possibles atteintes aux libertés individuelles.

Comme l'a rappelé le « *Guide méthodologique de vidéoprotection* » publié en 2009 par le ministère de l'intérieur, les systèmes de vidéosurveillance, « *dans le souci de concrétiser la sûreté en sécurisant la liberté d'aller et de venir* » risquent, si des précautions ne sont pas prises, « *de porter une atteinte excessive au respect de la vie privée* ». En conséquence, la décision d'autoriser l'implantation d'un tel dispositif doit résulter d'une appréciation de la proportionnalité entre la réduction de l'insécurité et l'augmentation du risque d'atteinte à la vie privée résultant de chaque dispositif.

## **1 - Le contrôle formel de la commission départementale**

### *a) Un contrôle administratif sur pièces*

La commission départementale de la vidéoprotection, présidée par un magistrat, se borne à vérifier que les engagements écrits, pris par le pétitionnaire, sont conformes à la réglementation. Elle ne se rend jamais sur place. De fait, elle n'a aucune marge d'appréciation et son rôle est exclusivement formel : elle s'assure que le formulaire de demande est correctement rempli et que les pièces exigées sont jointes.

Le respect de l'interdiction de visionner les parties intérieures des immeubles est censé résulter des capacités techniques des systèmes de vidéosurveillance par le truchement d'un mécanisme de « floutage » ou de « flochage » sur les écrans de visualisation. Aucun engagement n'est pris par écrit par les pétitionnaires sur ce point.

Les projets de vidéosurveillance de la voie publique font l'objet d'une concertation préalable entre les communes concernées, le cabinet du préfet et les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie sur le choix des sites retenus, la qualité des images et l'utilité d'un déport d'images vers leurs services. Les maires sollicitent la préfecture sur les possibilités de subventions du FIPD. La décision d'installation ou d'extension du système de vidéosurveillance fait l'objet d'une délibération du conseil municipal avant la demande d'autorisation.

La commission ne se prononce pas sur le bien-fondé du recours à la vidéosurveillance au regard des risques en matière de sécurité publique. Les avis négatifs sont exceptionnels.

### *b) Un examen rapide des dossiers*

En pratique, la commission départementale se réunit généralement une fois tous les deux mois. Son fonctionnement se heurte à des difficultés techniques. Le président, quand il est un magistrat en exercice, parfois même vice-président du tribunal de grande instance, est peu disponible pour exercer sa fonction. La désignation des représentants des maires du département et de la chambre de commerce et d'industrie est généralement délicate, faute de candidats, et ceux-ci sont souvent absents des réunions.

Le nombre de dossiers inscrits à l'ordre du jour de chaque réunion peut être très élevé (près de deux cents dans les Bouches-du-Rhône), du fait des nombreuses demandes des commerces et entreprises de services pour des établissements ouverts au public. L'examen des dossiers

complexes est le plus souvent superficiel et rapide. Les membres de la commission les découvrent sur table. Le secrétariat de la commission n'est pas en mesure d'effectuer un travail préparatoire par manque de temps et de moyens. Ainsi, la demande d'installation de 357 caméras supplémentaires par la ville de Nice, reçue en préfecture le 22 juin 2009, a fait l'objet d'un avis de la commission départementale daté du lendemain.

## **2 - Le large pouvoir d'appréciation du préfet**

Les préfets, chargés par instruction ministérielle de promouvoir auprès des élus locaux les avantages de la vidéosurveillance de la voie publique, sont aussi responsables de délivrer aux communes les autorisations d'installation de tels systèmes, après en avoir contrôlé la conformité aux textes et la nécessité au regard des risques d'insécurité.

Le préfet n'est pas lié par l'avis rendu la commission départementale, qui n'est que consultatif<sup>92</sup>. Même s'ils sont légalement communicables, la réglementation ne prévoit pas de mesure de publicité des avis rendus ni de transmission de ces avis aux pétitionnaires. Dans certains départements, comme la Haute-Savoie, les avis ne sont pas visés par les arrêtés préfectoraux d'autorisation.

La circulaire ministérielle du 12 mars 2009 relative aux conditions de déploiement des systèmes de vidéoprotection a donné instruction aux préfets de considérer que le risque d'insécurité est avéré même si le lieu ou l'établissement à surveiller n'ont pas connu d'agression ou de vol au moment de la demande. Les préfets disposent donc d'une grande marge d'appréciation. Ils accordent des autorisations d'installation de caméras de surveillance de la voie publique dans des quartiers où la délinquance baisse ou dans des communes où son niveau est faible, comme à Baudinard, village du Haut-Var de 146 habitants dont 51 intra-muros, autorisé en 2009 à s'équiper de douze caméras disposées dans la rue municipale, mais aussi devant l'église, le cimetière, au belvédère ou sur les courts de tennis.

## **3 - Des exigences insuffisantes quant à la qualité des personnes habilitées à visionner les images**

En vertu de la loi du 21 janvier 1995, l'autorisation préfectorale doit prescrire « *toutes les précautions utiles, en particulier quant à la*

---

<sup>92</sup> Il peut passer outre un avis défavorable. Tel a été le cas pour le système de vidéosurveillance de Corbeil-Essonnes autorisé par un arrêté du 3 avril 2006 portant sur l'installation de 32 caméras sur la voie publique.

*qualité des personnes chargées de l'exploitation du système de vidéosurveillance ou visionnant les images et aux mesures à prendre pour assurer le respect des dispositions de la loi* ». Les pétitionnaires doivent désigner toutes les personnes susceptibles d'accéder aux images, y compris les techniciens de maintenance<sup>93</sup>.

La circulaire du 12 mars 2009 indique aux préfets qu'il leur appartient de prescrire que les personnes chargées de l'exploitation et du visionnage sont tenues de présenter des garanties de déontologie et notamment de souscrire un engagement de discrétion. Elle leur recommande de mentionner dans les arrêtés d'autorisation le nombre maximal de personnes habilitées à exploiter les images ainsi que leur désignation individuelle. « *Ces dernières précautions s'imposent a fortiori pour les personnes habilitées à visionner les enregistrements* ».

Dans la pratique, les arrêtés préfectoraux d'autorisation ne respectent pas toujours ces exigences relatives à l'identité et la qualité des personnes chargées d'exploiter les systèmes et de visionner les images. En 2009, le préfet des Alpes-Maritimes a signé 35 arrêtés de création ou d'extension de systèmes de vidéosurveillance des espaces publics par des communes (aucun refus), quasiment tous établis selon le même modèle. Aucun de ces arrêtés n'a mentionné les « *précautions utiles* », quant à la qualité des personnes chargées d'exploiter les systèmes de vidéosurveillance ou de visionner les images. Ils ont généralement indiqué que la sous-traitance, la maintenance et le traitement des images sont assurés par la police municipale ou le centre de supervision urbain de la commune, sans aucune précision sur l'identité ou la qualité des agents chargés de ces tâches.

Dans certains cas, la formulation retenue mentionne des personnes qui ne peuvent matériellement être celles qui visionneront effectivement les images. Ainsi, les arrêtés préfectoraux concernant les villes de Cannes (228 caméras) et Mandelieu-la-Napoule (68 caméras) indiquent que « *la sous-traitance, la maintenance et/ou le traitement des images* » sont assurés par le directeur de la police municipale. A Berre-les-Alpes (six caméras extérieures), Le Broc (six caméras), Saint-Blaise (quatre caméras), ces tâches sont censées être assurées par le maire ; le maire et l'adjoint responsable de la police municipale à Tourrette-Levens (dix

---

<sup>93</sup> La notice d'explication du formulaire est précise (rubrique 6) : « *Il s'agit de toute personne habilitée par le responsable à accéder aux images et donc susceptible de les visionner (il peut s'agir bien sûr du responsable lui-même mais aussi du technicien de maintenance par exemple). Ce n'est que dans l'hypothèse où plus de 4 personnes sont habilitées à accéder aux images qu'il convient de joindre une liste complémentaire au formulaire de demande.* »

caméras) ; le maire et le premier adjoint à Tournefort (trois caméras) ; le maire et le garde-champêtre à Gourdon (huit caméras).

En Haute-Savoie, un arrêté préfectoral du 3 octobre 2006 a permis à la commune de Cluses d'ajouter à son système de vidéosurveillance 28 caméras supplémentaires dont 22 extérieures sans que l'arrêté ne comporte une indication sur les personnes chargées de l'exploitation de ce dispositif. Un article a seulement indiqué que « *M. le Maire de Cluses est responsable de la mise en œuvre du système de vidéosurveillance* ». Or, dès l'installation des premières caméras en 2003, la commune avait choisi, en infraction avec la loi, de charger une société privée de sécurité, désignée sur appel d'offres, pour visionner les écrans, ce que le préfet ne pouvait ignorer lors de la demande d'autorisation.

#### 4 - Des autorisations d'une régularité contestable

Si certains services préfectoraux, comme ceux du Val-de-Marne, refusaient en 2009 de prendre en compte les demandes de communes dépourvues de police municipale, la faculté, implicite ou explicite, généralement laissée aux communes par les autorisations préfectorales de charger de l'exploitation et du visionnage du système de vidéosurveillance indifféremment des policiers municipaux ou des agents d'un autre statut est contraire aux textes en vigueur.

Il résulte de l'article L. 2212-5 du CGCT que les fonctionnaires de la police ou de la gendarmerie, d'une part, et ceux des polices municipales, d'autre part, sont les seuls à pouvoir accomplir des missions de surveillance de la voie publique. Ce principe de compétence qui porte sur la surveillance tant humaine que par le truchement de systèmes électroniques a déjà été confirmé par le Conseil d'Etat (arrêt commune d'Ostricourt, 1997)<sup>94</sup>.

Par ailleurs, par sa décision du 10 mars 2011, le conseil constitutionnel a annulé les dispositions de l'article 18 de la LOPPSI 2 qui autorisaient des personnes privées à procéder à une surveillance de la voie publique parce qu'elles constituaient « *une délégation à ces personnes de tâches inhérentes à l'exercice par l'Etat de ses missions de souveraineté* » et méconnaissaient « *les exigences constitutionnelles liées à la protection de la liberté individuelle et de la vie privée* ». A ainsi été retirée de la loi votée par le Parlement la possibilité pour l'autorité publique ou toute personne morale de confier par convention

---

<sup>94</sup>Dans cet arrêt, la haute juridiction, considérant qu'aux termes de l'article L.131-2 du code des communes (« *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* »), un maire ne pouvait confier qu'à sa police municipale les missions de surveillance des voies publiques de sa commune.

l'exploitation de son système de vidéosurveillance de la voie publique à un opérateur public ou privé agréé par le préfet et, le cas échéant, à une société de sécurité placée sous le régime de la loi du 12 juillet 1983 relative aux activités privées de sécurité. Il en a été de même de la disposition qui permettait à des personnes morales de droit privé de mettre en œuvre sur la voie publique un système de vidéosurveillance aux fins d'assurer la protection des abords de leurs bâtiments et installations.

### **5 - L'absence de contrôle a posteriori**

L'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 précitée a fait de la commission départementale une instance de contrôle de la conformité des systèmes de vidéosurveillance aux engagements pris dans les demandes d'autorisation.

Saisie par une personne intéressée par des enregistrements qui la concernent, de l'impossibilité d'en vérifier la destruction, ou de toute difficulté tenant au fonctionnement d'un système de vidéosurveillance, la commission peut charger un de ses membres de collecter des informations, notamment auprès du bénéficiaire de l'autorisation. En fonction des résultats des contrôles, elle peut émettre des recommandations et proposer la suspension d'un système de vidéosurveillance en cas d'usage anormal ou non conforme à l'autorisation préalable. La LOPPSI a créé un droit de visite des membres de la commission départementale qui ont désormais accès de six heures à vingt et une heures, pour l'exercice de leurs missions, aux lieux, locaux, enceintes, installations ou établissements servant à la mise en œuvre d'un système de vidéosurveillance à l'exclusion des parties de ceux-ci affectées au domicile privé.

Cependant, en l'absence de moyens matériels et humains, les commissions départementales ne peuvent exercer ce pouvoir de contrôle a posteriori.

Or, le régime d'autorisation repose sur un dispositif entièrement déclaratif. On ne peut déduire du faible nombre de contestations enregistrées que les exigences prévues par les textes sont toujours respectées et les contrôles inutiles.

Pour remédier à cette lacune, la circulaire ministérielle précitée du 12 mars 2009 a demandé aux préfets d'établir un plan de contrôle de la conformité des installations. Ces contrôles pourraient, le cas échéant, aboutir à l'abrogation des autorisations dont les prescriptions n'auraient pas été respectées par leurs bénéficiaires (lieux surveillés, finalités de la surveillance, conditions d'exploitation des images, obligation de destruction des enregistrements et tenue du registre afférent, conformité

aux normes techniques de l'arrêté du 3 août 2007). Il serait souhaitable que ces contrôles soient mis en œuvre par les services de police ou de gendarmerie et qu'ils se fassent en coordination avec ceux de la commission départementale.

### **III - L'exploitation des systèmes de vidéosurveillance**

#### **A - L'utilité pour les polices municipales**

##### **1 - Les interventions sur la voie publique**

En septembre 2010, en zone de police (hors Paris et la petite couronne), 121 communes disposaient d'un centre de supervision urbain (CSU) géré par des personnels communaux. L'utilisation croissante des systèmes de vidéosurveillance s'est traduite dans ces communes par une évolution sensible des missions des polices municipales. Quand les opérateurs du CSU repèrent sur les écrans la commission d'une infraction, un trouble à la tranquillité publique ou de simples incidents, ils peuvent déclencher l'intervention de la police municipale (ou de la police nationale). Inversement, averti de tels faits selon les voies traditionnelles, le service de police municipale peut interroger le CSU avant d'envoyer des agents sur les lieux. La sélection des caméras installées dans le quartier concerné et le visionnage des images permettent de préciser la nature et la gravité des faits et de déterminer de façon adéquate les effectifs à mobiliser.

Dans les deux cas, la vidéosurveillance accroît la rapidité d'intervention des policiers et sécurise leurs conditions d'intervention en améliorant la précision du renseignement donné aux équipages (description des lieux et des personnes impliquées) ou aux unités chargées de l'encadrement des manifestations publiques. Il en résulte une augmentation du nombre des interpellations en flagrant délit et des remises à OPJ, constatée dans les villes qui ont doté leur CSU d'importants moyens humains et matériels.

Ainsi, le CSU de la ville de Nice, en service continu sept jours sur sept, dispose d'un poste de commandement opérationnel qui comprend une salle de supervision, dotée de 14 écrans et six opérateurs, et une salle équipée en géolocalisation de huit écrans (quatre opérateurs), qui peut repérer instantanément plus de 80 patrouilles et mobiliser les plus proches des lieux de commission des infractions. La forte augmentation des interpellations de voie publique avec remise à OPJ (1 841 en 2009) est en

partie liée au développement de la vidéosurveillance. De même, à Nîmes, depuis la mise en place en 2003 d'un système de vidéosurveillance qui comportait 74 caméras en 2008, le nombre des interpellations réalisées sur intervention du CSU est passé de quatre à 163.

## **2 - La diversification des usages de la vidéosurveillance**

Si les objectifs initiaux sont la surveillance de la voie publique, des bâtiments communaux ou encore du trafic routier en vue d'une intervention éventuelle, d'autres viennent progressivement s'y ajouter qui touchent à la gestion urbaine de proximité : le stationnement gênant, la détection des infractions mineures (ivresse publique manifeste), l'assistance aux personnes (victimes de malaises, personnes sans domicile fixe), l'identification d'incidents techniques (pannes d'éclairage, fuites ou usures des réseaux et de la voirie, retard de ramassage des ordures ménagères). Une fois ces événements repérés par les caméras, des agents municipaux sont dépêchés pour y mettre un terme.

Ainsi, depuis la fin de 2009, sur certaines artères de Cannes, les véhicules en infraction, notamment garés en double file, peuvent être photographiés par les caméras et les contrevenants reçoivent un timbre-amende dans les 48 heures. A Nice, en outre, un partenariat a été engagé avec la police nationale, auquel ont participé financièrement la commune et le département, pour mémoriser les plaques d'immatriculation de tous les véhicules entrants et sortants de la ville<sup>95</sup>.

## **B - L'utilité pour les services de la police nationale**

Le ministère de l'intérieur, localement les préfets et les DDSP, incitent les maires à doter leurs communes de systèmes de vidéosurveillance de la voie publique, équipés d'un renvoi d'images vers les commissariats, les brigades de gendarmerie ou les centres d'information et de commandement (CIC), qui peuvent alors utiliser les images transférées en temps réel pour améliorer les conditions de leurs interventions opérationnelles. En septembre 2010, hors Paris et la petite couronne, une centaine de CSU étaient raccordés aux services de la police nationale, ainsi en mesure de visionner en temps réel les images transmises pour leurs besoins opérationnels.

Sauf exception comme à Antibes, les policiers nationaux ne peuvent pas intervenir dans l'exploitation du système de vidéosurveillance, en prenant à distance le contrôle des caméras. Le

---

<sup>95</sup> Dispositif dit de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI).

dispositif en place à Nîmes est également particulier puisque la police nationale, comme dans d'autres villes, dispose dans son CIC d'un renvoi d'images assuré par le CSU, mais pas le poste de commandement de la police municipale pour des raisons de confidentialité. Les opérateurs du CSU appellent le CIC pour tout délit en train de se commettre. Ils avertissent néanmoins la police municipale lorsqu'un fait relève directement de sa compétence.

Les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie nationale sont particulièrement intéressés par le développement de la vidéosurveillance de la voie publique qui peut les aider à piloter l'action des unités chargées des opérations judiciaires, par exemple pour la répression du trafic de stupéfiants. Les caméras permettent la filature de suspects ou d'auteurs d'infractions en flagrant délit ou en fuite. Il est parfois possible de suivre l'itinéraire d'un délinquant depuis la commission des faits jusqu'à son arrestation.

La vidéosurveillance est aussi employée en soutien aux opérations de service d'ordre ou de maintien de l'ordre. Elle fournit un important appui opérationnel pour l'encadrement des manifestations et rassemblements publics de grande ampleur. Elle permet aux responsables de police nationale d'avoir une vision d'ensemble pour, par exemple, traiter les incidents éventuels en queue de cortèges, en complément des informations transmises par radio. Enfin, la vidéosurveillance est devenue, pour les services d'enquête de la police nationale, un outil d'investigation judiciaire d'usage fréquent.

## **C - Les personnels chargés de la vidéosurveillance**

### **1 - Des effectifs variables**

L'effectif des opérateurs chargés de visionner les écrans de contrôle n'est pas corrélé au nombre de caméras installées sur la voie publique. Certains centres ont un fonctionnement continu, 24 heures sur 24. Le travail des opérateurs est alors organisé en trois cycles alternant périodes d'activité et de repos. Dans d'autres villes, il s'interrompt en même temps que le service de la police municipale. Parfois même, il couvre une plage horaire moins large. Selon le « tableau de bord vidéoprotection » mis en place par l'Acsé, le visionnage des images ne s'effectue pas en temps réel pour 37 % des systèmes de vidéosurveillance, financés par le FIPD en 2009.

## 2 - La diversité des cadres d'emplois

Selon les communes, les agents chargés d'exploiter les systèmes de vidéosurveillance, notamment de visionner les images en temps réel, sont des policiers municipaux en tout (Boulogne-Billancourt, Toulon) ou partie (Saint-Etienne, Cagnes-sur-Mer), mais plus fréquemment des fonctionnaires communaux de catégorie C des filières technique (Aix-en-Provence, Lyon, Saint-Fons, Villefranche-sur-Saône) et administrative (Cagnes-sur-Mer).

En l'absence de filière de la fonction publique territoriale préparant au métier d'opérateur vidéo, les profils des agents sont très différents d'une ville à l'autre : employés communaux changés de service, anciens policiers municipaux, agents de médiation reconvertis, anciens agents de surveillance de la voie publique (ASVP). Les municipalités ont parfois recours à du personnel reclassé (agents de service, assistantes maternelles, gardiens de musée), à la suite à d'impératifs médicaux ou des raisons de service (mésentente entre collègues, horaires attractifs).

Cette diversité de recrutement est la réponse aux contraintes de gestion pesant sur les communes, qui préfèrent réserver leurs policiers municipaux, plus expérimentés et mieux rémunérés, aux missions d'intervention sur la voie publique. Elle soulève cependant un double problème de formation et de qualification.

## 3 - L'absence d'assermentation

Quand les opérateurs de vidéosurveillance n'appartiennent pas au corps des policiers municipaux, ce qui est fréquent, ils ne sont ni assermentés ni agréés. Il en est ainsi pour les agents de la filière administrative ou technique ainsi que pour les ASVP qui n'appartiennent à aucun cadre d'emplois spécifique. Ils sont seulement agréés et assermentés pour le contrôle des infractions relatives au stationnement des véhicules, mais non pour une mission générale de surveillance de la voie publique.

Pour autant, les risques de dérives dans l'utilisation des systèmes de vidéosurveillance sont réels, notamment en matière de respect de la vie privée. Les caméras qui peuvent être orientées à distance sont équipées d'un téléobjectif puissant. Les systèmes de vidéosurveillance sont programmables pour « flouter » ou masquer automatiquement les entrées et les fenêtres des immeubles privés, mais ce dispositif ne peut être systématique, sauf à retirer toute efficacité au visionnage de la voie publique. Son paramétrage peut être modifié. Certains personnels peuvent avoir accès aux codes.

Dans certaines villes (Saint-Etienne, Aix-en-Provence), les agents communaux chargés de l'exploitation des systèmes de vidéosurveillance de la voie publique sont présentés au préfet et au procureur de la République.

Le plan départemental de la prévention de la délinquance du Val-de-Marne prévoit que « *les agents d'exploitation qui ne sont pas forcément des policiers municipaux doivent être agréés* ». Cette formalité est toutefois dépourvue de fondement juridique. Les textes ne prévoient aucune procédure d'habilitation ou d'agrément de ces agents, non policiers municipaux, alors que leur activité suppose le strict respect d'une obligation de confidentialité qui, selon l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), « *demeure le talon d'Achille de la vidéo protection* »<sup>96</sup>.

#### **4 - Une formation professionnelle insuffisante**

Les textes ne prévoient pas d'obligation de formation de ces agents en vue de s'assurer de leur maîtrise des dispositions législatives et réglementaires, des règles déontologiques et du savoir-faire professionnel, nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

Si dans certaines communes, de telles formations n'existent pas, elles ont été mises en place progressivement dans d'autres communes, mais revêtent une importance et une qualité très variables.

A Lyon, chaque agent bénéficie d'une formation initiale d'une vingtaine de jours sur les aspects juridiques, déontologiques, techniques et opérationnels. En cours d'année, des formations complémentaires peuvent être organisées sur des thématiques propres à leur activité. A Saint-Etienne, la formation comporte un module sur les aspects juridiques (trois jours), dispensé par le centre de gestion départemental, et une partie pratique (quatre jours) dans les locaux du CSU. Cependant, quand une formation est dispensée aux opérateurs vidéo, elle est souvent assurée par le bureau d'études mandaté pour la conception du système (formation théorique) ou, comme à Toulon, par l'opérateur choisi pour l'installer et assurer sa maintenance (formation pratique). Sa qualité n'est pas garantie. A Villefranche-sur-Saône, elle se limite au rappel de règles déontologiques et à une démonstration par le fournisseur du fonctionnement du matériel.

---

<sup>96</sup> « *Le non respect de la confidentialité demeure le talon d'Achille de la vidéo protection. Une seule dérive en la matière peut ruiner l'image de tout le dispositif. Sourcilleuse des éventuelles atteintes à son image, l'opinion publique pourrait vite changer si des dérapages étaient constatés et médiatisés.* » (Rapport de l'INHES précité).

En effet, peu d'organismes agréés proposent des formations en vidéosurveillance. Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) a seulement entrepris de créer un module de formation. Avec son concours, la communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency (CAVAM) a mis en place une formation d'un mois pour ses opérateurs vidéo. A Cannes, une quinzaine d'opérateurs vidéo ont suivi une formation spécifique dispensée par le GRETA Ouest de Béziers<sup>97</sup>.

### **5 - Des centres de supervision urbains sans règlement intérieur**

Une partie seulement des communes et intercommunalités, comme Cannes, Cagnes-sur-Mer ou la communauté d'agglomération de la Vallée du Montmorency (CAVAM), ont adopté un règlement intérieur définissant le mode de fonctionnement de leur CSU, les modalités d'accès à la salle de vidéosurveillance et l'organisation du travail des opérateurs vidéo. D'autres CSU, comme celui de Corbeil-Essonnes, ne possèdent ni règlement intérieur, ni projet de service, ni instruction ou note du maire définissant leurs missions et responsabilités.

Quelques villes ont choisi de se doter d'une « charte d'éthique de la vidéosurveillance » pour préciser la mise en œuvre des principes d'utilisation des systèmes et de protection des libertés individuelles, définis dans les textes. Certaines vont au-delà notamment en ce qui concerne la professionnalisation des personnels et le rappel de leurs obligations déontologiques, comme à Lyon, où la charte comporte un chapitre sur les obligations s'imposant aux agents chargés de visionner les images, et à Hayange où elle organise le contrôle du respect des règles de confidentialité et de l'accès au centre.

## **IV - Le coût de la vidéosurveillance**

Les rapports administratifs ou parlementaires sur la vidéosurveillance réalisés ces dernières années<sup>98</sup> ont porté sur son efficacité et non sur son coût.

---

<sup>97</sup> Un Greta est un groupement d'établissements publics d'enseignement du ministère de l'éducation nationale qui organise des actions de formation continue pour adultes.

<sup>98</sup> Rapport sur « *L'efficacité de la vidéoprotection* » de l'IGA, l'IGPN et l'IGN (juillet 2009); rapport sur « *La vidéoprotection, conditions d'efficacité et critères d'évaluation* » de l'INHESJ (juillet 2008); rapport au nom de la commission des lois du Sénat de MM. Courtois et Gautier sur la vidéosurveillance (décembre 2008).

L'évaluation du coût d'implantation et d'utilisation de la vidéosurveillance est complexe.

### **A - Le coût d'exploitation**

Le coût total de fonctionnement des systèmes de vidéosurveillance, qui comprend les dépenses de rémunération des personnels affectés à leur exploitation, les frais de maintenance et, le cas échéant, les loyers relatifs aux fibres optiques utilisées, notamment pour les transferts d'images, est très différent d'une commune à l'autre. Ces différences sont dues aux caractéristiques techniques des dispositifs et au nombre variable des agents qui y sont affectés, mais aussi à des difficultés de comptabilisation. Dans certaines communes, par exemple, les frais de maintenance ne font pas l'objet d'une comptabilisation séparée ou, dans le cas d'une installation récente, sont encore couverts par l'opérateur en application d'une clause de garantie.

La location de la ligne assurant le raccordement des services de police ou de gendarmerie, territorialement compétents, est financée la première année par le FIPD. Ces services doivent prendre le relais les années suivantes mais, comme ils ne reçoivent pas les crédits correspondants, cette dépense de fonctionnement, pouvant aller jusqu'à 20 000 € par an, est généralement aussi à la charge des communes et intercommunalités.

Au vu de l'échantillon des communes contrôlées par les chambres régionales des comptes, le coût annuel de fonctionnement des systèmes de vidéosurveillance, incluant la rémunération des personnels d'exploitation, les frais de maintenance et éventuellement la location des liaisons numérisées, est très variable en fonction des caractéristiques techniques des dispositifs et du volume des effectifs qui y sont affectés. Il va de 3 600 € par caméra à Cannes (218 caméras en service en 2009) à 19 900 € à Saint-Fons (24 caméras). Il en résulte pour l'échantillon analysé une valeur moyenne pondérée de 7 400 € par caméra et par an.

Sur cette base, le triplement de vingt à soixante mille du nombre de caméras de vidéosurveillance, visé par l'Etat, représenterait une dépense supplémentaire de fonctionnement de l'ordre de 300 M€ par an pour les communes et les établissements intercommunaux, soit l'équivalent de la rémunération d'un tiers (6 500 policiers municipaux) des effectifs actuels des polices municipales.

## B - Le coût d'investissement

Les dépenses d'investissement sont de plusieurs sortes. Les opérations de travaux sont généralement précédées d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage (rédaction d'un avant-projet définitif, rédaction du cahier de charges avant la consultation des entreprises) et, le cas échéant, d'une étude préalable de faisabilité. Le coût d'installation des équipements dépend de plusieurs facteurs tels que le nombre de caméras, l'aménagement éventuel d'un réseau dédié de fibres optiques, l'importance du centre de supervision, le raccordement éventuel de ce dernier aux locaux des services de police ou de gendarmerie. Le coût d'un dispositif est dû autant aux matériels techniques choisis qu'aux travaux de génie civil et de bâtiment nécessaires à leur installation.

### 1 - Le coût supporté par les communes et intercommunalités

Les contrôles des chambres régionales des comptes ont fourni des éléments à la fois physiques et budgétaires sur les investissements consentis par seize communes ou intercommunalités, qui ont permis de dégager un coût global moyen d'investissement par caméra sensiblement plus élevé que les montants généralement cités dans des revues<sup>99</sup> destinées aux élus locaux. Si dans certaines de ces seize communes, l'installation d'un système de vidéosurveillance de la voie publique est récente (Argenteuil en 2007, Cagnes-sur-Mer en 2008), elle est sensiblement plus ancienne dans d'autres comme Lyon, Nice et Cannes (2001), Colombes (2002), Aix-en-Provence, Nîmes et Toulon (2003) où le système a généralement été étendu après son installation.

Il en ressort un coût moyen par caméra compris entre 11 500 € TTC à Villefranche-sur-Saône et 101 400 € TTC au sein de la communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency. Sur un ensemble de 1 314 caméras de voie publique, le coût moyen pondéré est estimé à 36 600 € TTC par caméra<sup>100</sup>.

Selon le « tableau de bord vidéoprotection » mis en place en 2010 par l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) qui gère les crédits du FIPD, le coût des investissements des 533 projets de vidéosurveillance subventionnés en 2009 a été nettement moins élevé, soit en moyenne 136 457 € par projet et 7 570 € par caméra installée. Cet important décalage tient à la prise en compte, dans l'enquête de l'Acsé,

<sup>99</sup> Le coût global moyen d'installation d'une caméra a été estimé à 20 000 € dans l'étude « Vidéosurveillance et espaces publics » de Tanguy Le Goff.

<sup>100</sup> En rapportant le coût total cumulé des études, de l'installation, du raccordement et, le cas échéant, de l'extension du système au nombre final de caméras installées.

des systèmes de vidéosurveillance installés dans des communes de taille réduite, peu représentées dans l'échantillon des juridictions financières, sans frais de réseaux importants et sans centre de surveillance urbain<sup>101</sup>.

Sur la base du coût moyen pondéré ressortant de l'enquête des chambres régionales l'objectif gouvernemental de triplement du nombre de caméras installées sur la voie publique entre 2010 et 2012 représenterait un coût de l'ordre de 300 M€.

## 2 - Les subventions de l'Etat

Objectif prioritaire de la politique de sécurité publique de l'Etat, le déploiement de la vidéosurveillance est directement tributaire de son acceptation par les populations, de la volonté politique des élus locaux, et de la capacité financière des collectivités.

Depuis 2007, ces dernières peuvent bénéficier de subventions de l'Etat par l'intermédiaire du FIPD, dont plus de 60 % des crédits sont réservés à la vidéosurveillance. Le taux de ces subventions va de 20 % à 50 % du coût des études préalables ainsi que des dépenses d'installation de nouveaux systèmes ou d'extension des systèmes existants. Le raccordement des centres de surveillance urbains aux services de police ou de gendarmerie (travaux et équipements) est subventionné à 100 %. Les dépenses de renouvellement des matériels ainsi que les frais de fonctionnement et de maintenance sont à la charge des collectivités propriétaires.

Retirée aux préfets, la sélection des projets a été confiée au comité de pilotage stratégique pour le développement de la vidéoprotection, structure légère installée au ministère de l'intérieur dans les bureaux de la DGPN. Il incombe encore aux services préfectoraux de lancer des appels à projets et d'assurer l'instruction préalable des dossiers.

Les bénéficiaires des financements du FIPD en matière de vidéosurveillance sont principalement des communes et des établissements de coopération intercommunale et, dans une plus faible mesure des organismes HLM, des établissements publics locaux d'enseignement et des sociétés de transport public de voyageurs (6 %).

En 2009, 35 M€ ont été alloués au FIPD par prélèvement sur le produit des amendes forfaitaires de police et 17 M€ ont été engagés en faveur de projets d'installation et d'extension de systèmes de

---

<sup>101</sup> Cette hypothèse est confirmée par les données de l'Acse sur le coût médian (50 771 €) des projets financés en 2009, très inférieur au coût moyen ce qui atteste le décalage entre un petit nombre de projets relativement lourds dans certaines villes et la majorité des autres.

vidéosurveillance, de raccordements aux services de police et de gendarmerie et pour la conduite d'études préalables. En particulier, le développement de la vidéosurveillance a bénéficié de 2 M€ de crédits au titre du plan de relance de l'économie, afin de financer l'installation de caméras sur la voie publique et l'équipement d'établissements scolaires du second degré dans les sites jugés sensibles. 45 projets ont ainsi été retenus dans quatorze départements.

En 2010, les moyens du fonds ont été relevés à 50,3 M€<sup>102</sup> et 30 M€ ont été réservés au financement des projets de vidéosurveillance, soit près de 60 % de la dotation initiale du FIPD.

Au cours des dix premiers mois de l'année, le comité de pilotage stratégique a choisi de sélectionner 720 projets représentant 7 698 caméras pour un total de subventions du FIPD de 27,782 M€, soit 3 610 € par caméra. Selon les données de l'Acsé, le taux de subvention des projets a été en moyenne de 44 % en 2009. Les contrôles des chambres régionales des comptes aboutissent à un taux de financement nettement plus faible des systèmes de vidéosurveillance dans les villes de l'échantillon retenu, pour certains antérieurs à la montée en puissance du FIPD.

## V - Une efficacité à évaluer

### A - Une évaluation complexe

La mesure de l'efficacité de la vidéosurveillance dans les espaces publics est rendue complexe par la pluralité des facteurs susceptibles d'expliquer une hausse ou une baisse de la délinquance. Elle ne peut être fondée sur la seule évolution du nombre de crimes et délits commis dans les zones placées sous le contrôle des caméras. Elle doit prendre en compte d'autres éléments, par exemple, les variations des effectifs de police, de leurs modes d'intervention, un meilleur éclairage public ou un possible déport de la délinquance vers d'autres zones.

Ainsi, ne peut-on considérer que la baisse de la délinquance plus rapide à Nice (- 32 %) qu'à Marseille (- 17 %), au cours de la période 2002-2008, serait due à l'efficacité du système de vidéosurveillance dont la première de ces deux grandes villes du sud-est s'est dotée tandis que la seconde dispose d'installations souvent obsolètes et peu nombreuses (dix

---

<sup>102</sup> Grâce à l'apport de 13,7 M€ de crédits budgétaires provenant de crédits dégelés sur le programme 147 « *Politique de la ville* » et à 1,6 M€ de report des crédits non consommés en 2009 (plan de relance compris).

caméras pour 850 000 habitants). La présence d'une police municipale très active et largement dimensionnée à Nice, ce qui n'est pas le cas à Marseille, pourrait être un autre facteur explicatif de l'avis des services de l'Etat. En outre, dans certaines communes des Bouches-du-Rhône autres que Marseille, dépourvues de vidéosurveillance de voie publique, la délinquance de proximité a baissé autant qu'à Nice : Aubagne (- 31 %), Arles (- 28 %).

De même, dans la région Rhône-Alpes, de 2003 à 2008, la délinquance de proximité a diminué de 48 % à Villeurbanne, dépourvue de vidéosurveillance, soit plus rapidement qu'à Lyon (- 33 %), pourtant dotée d'un dispositif relativement dense.

## **B - Des références étrangères**

Diverses études ont été réalisées à l'étranger, notamment au Royaume-Uni, aux Etats-Unis et en Australie, selon une démarche d'évaluation reposant sur l'analyse globale des tendances dégagées par une pluralité d'enquêtes<sup>103</sup>...

Si ces études ont, dans l'ensemble, conclu à l'absence d'impact statistiquement significatif de la vidéosurveillance sur l'évolution de la délinquance, certaines ont toutefois fait apparaître que les résultats sont plus encourageants dans des espaces clos (parkings) avec un nombre limité d'accès. D'autres ont montré que la vidéosurveillance peut être efficace pour repérer les délits violents (atteintes à la personne) mais inopérante pour prévenir la commission de ces délits.

## **C - L'absence d'évaluation en France**

### **1 - Un faible intérêt des collectivités locales pour l'évaluation**

Très peu de communes ou intercommunalité ont mis en place un dispositif permanent d'évaluation de l'efficacité de leur système de vidéosurveillance. La ville de Lyon mesure chaque année, sur la base des données établies par la police nationale à l'échelle des 57 « îlots » de police, l'évolution comparée de la délinquance de voie publique dans les zones vidéosurveillées et dans celles qui ne le sont pas. De 2005 à 2008, la différence d'évolution a été faible puisque la délinquance de voie publique a baissé de 23,5 % dans les premières et 21,9 % dans les

---

<sup>103</sup> Cf. *“What Criminologists and Others Studying Cameras Have Found”*, Noam Biale, Advocacy Coordinator, ACLU Technology and Liberty Program, 2008.

secondes. Cette évaluation est imparfaite parce que les secteurs vidéosurveillés représentent moins de 10 % de la surface des îlots équipés. Une analyse spatiale plus fine serait nécessaire, ciblée sur les catégories de délits commis sur la voie publique<sup>104</sup>.

De rares études d'impact sont réalisées par des cabinets privés mandatés par certaines villes. Leurs résultats et surtout leur méthode restent confidentiels. En règle générale, les communes, maîtres d'ouvrage des systèmes de vidéosurveillance de la voie publique, manifestent peu d'intérêt pour cette démarche d'évaluation. Selon le « tableau de bord vidéoprotection » mis en place en 2010 par l'Acsé, une démarche d'évaluation a été engagée pour seulement 30 % des dispositifs financés par le FIPD en 2009, le plus souvent en interne.

A Nice, par exemple, où le réseau de caméras le plus important de France, hormis Paris, a été mis place depuis 2001, aucune évaluation de son efficacité n'a été réalisée par la ville.

La reconnaissance de l'utilité de la vidéosurveillance repose essentiellement sur des indicateurs d'activité, non de résultats, notamment le nombre de demandes d'extraction d'images par la police nationale. La légitimation de l'outil passe prioritairement par l'évocation d'exemples particuliers d'enquêtes conclues grâce aux indices fournis par la vidéosurveillance. Cependant, les municipalités n'ont aucun retour d'information régulier sur l'usage fructueux fait par les enquêteurs des dépôts d'images par leur CSU ou de la transmission d'images enregistrées sur réquisitions d'OPJ.

## 2 - L'absence d'étude d'impact fiable

Aucune étude d'impact, réalisée selon une méthode scientifiquement reconnue, n'a encore été publiée. Contrairement au Royaume-Uni, la France n'a pas encore engagé un programme de recherche destiné à mesurer l'apport de la vidéosurveillance dans les politiques de sécurité publique.

En juillet 2008, l'INHESJ a publié un rapport sur la vidéo protection, « *Conditions d'efficacité et critères d'évaluation* », qui a porté sur les applications possibles d'une politique de vidéoprotection des personnes et des biens, les conditions pratiques d'exploitation optimale de

---

<sup>104</sup> La Ville de Lyon a lancé, en partenariat avec l'Université de Lyon 3, l'École polytechnique fédérale de Lausanne et l'Université de Lyon 2, un projet de recherche sur le thème « *Surveiller pour prévenir ? Etude et évaluation des effets et pratiques de la vidéosurveillance à Lyon (1999-2010)* ».

cet outil, les critères d'évaluation dont les utilisateurs de la vidéosurveillance pourraient se doter.

En juillet 2009, trois inspecteurs de l'IGA, de l'IGPN et de l'IGN, ont rendu, à la demande du ministre de l'intérieur, un rapport sur « *L'efficacité de la vidéoprotection* », uniquement ciblé sur l'analyse des statistiques de la délinquance dans un échantillon de communes équipées de caméras de vidéosurveillance.

Selon cette enquête, en zone de police, la délinquance de proximité (antérieurement dénommée délinquance de voie publique) a baissé légèrement plus vite (- 31 %), au cours de la période 2000-2008, dans les villes dotées d'un système de vidéosurveillance de la voie publique que dans celles qui en étaient dépourvues (- 27 %).

Toutefois, l'analyse des statistiques a fait ressortir un impact de la vidéosurveillance plus fort sur les atteintes aux biens ou les atteintes volontaires à l'intégrité des personnes (AVIP), pourtant composées en grande partie de crimes et délits qui ne sont pas commis sur la voie publique. Elle a aussi fait apparaître que, curieusement, l'évolution de délinquance de proximité ou des atteintes aux biens est insensible à la densité de caméras installées, contrairement à celle des AVIP. Toutefois, ces dernières auraient progressé moins vite dans les communes sans vidéosurveillance que dans celles dotées d'une couverture peu dense.

Les résultats contradictoires de cette enquête ainsi que sa méthode, entièrement basée sur l'analyse des statistiques de l'état 4001, ne permettent pas d'en tirer des enseignements fiables.

### **3 - Les effets sur l'élucidation des délits**

#### *a) Des chiffres contradictoires*

Le rapport précité de l'IGA, de l'IGPN et de l'IGN conclut sur ce point que « *le taux d'élucidation global ne progresse significativement que dans les villes où une forte densité de caméras a été installée. Dans les villes équipées de vidéoprotection, les taux d'élucidation progressent plus rapidement dans les zones équipées que dans les secteurs sans vidéoprotection* ».

Toutefois, cette conclusion ne résulte aucunement de l'évaluation de systèmes de vidéosurveillance de la voie publique, mais des résultats obtenus dans le réseau de la RATP, ainsi que dans les transports en commun de la ville de Lille. Elle est contredite par l'analyse des données statistiques collectées dans l'échantillon retenu de circonscriptions de

sécurité publique (CSP)<sup>105</sup>. Au cours de la période considérée, le taux d'élucidation des faits de délinquance de proximité n'a pas davantage progressé dans ces CSP équipées de caméras de vidéosurveillance de la voie publique que dans celles qui ne le sont pas. Pour les faits de délinquance pris globalement, il s'est même davantage amélioré dans les CSP non vidéosurveillées.

Malgré un usage désormais plus répandu, la proportion des faits de délinquance élucidés grâce à la vidéosurveillance de la voie publique est relativement faible. Dans les quinze CSP qui ont pu fournir des éléments pour l'année 2008, le rapport d'enquête en comptabilise 749, soit environ 3 % de l'ensemble des faits élucidés.

Les chambres régionales des comptes ont constaté que les services de police ou de gendarmerie n'adressent aux communes aucun bilan d'ensemble sur l'usage et l'efficacité des services de vidéosurveillance que celles-ci leur fournissent à titre gratuit. Ils ne se sont d'ailleurs dotés, pour leur propre gouverne, d'aucun appareil statistique permettant de comptabiliser les actes effectués grâce aux caméras de surveillance de la voie publique.

Il convient de combler cette lacune afin notamment d'apprécier l'utilité des investissements communaux consentis en matière de sécurité publique.

La direction générale de la gendarmerie nationale a indiqué à la Cour qu'elle s'apprête à déployer un nouvel outil de remontée de l'information statistique (PULSAR), adapté pour évaluer l'apport de la vidéosurveillance dans la conduite des enquêtes judiciaires, et rapprocher le nombre de faits élucidés grâce à cette technologie du nombre de réquisitions judiciaires, réalisées auprès des exploitants de systèmes de vidéosurveillance. Les deux forces de sécurité devraient se rapprocher pour mettre en place un système commun de remontée des informations statistiques.

#### *b) Le rôle de certains facteurs techniques*

En temps réel, l'utilisation de la vidéosurveillance peut permettre aux forces de sécurité de procéder à des interpellations en flagrant délit à condition que les actes de délinquance soient commis sous l'objectif des caméras et aussitôt repérés par les agents chargés de la surveillance des écrans de contrôle. L'efficacité du dispositif dépend de la capacité des opérateurs du centre de supervision urbain (CSU) à repérer les éléments délictueux par une approche sélective des images. La visualisation des

---

<sup>105</sup> CF annexe n°13

infractions en temps réel n'est véritablement possible que par les CSU dotés d'une amplitude horaire importante. L'action des forces de l'ordre « en flagrance » exige qu'elles disposent d'une patrouille disponible à proximité.

En temps différé, les enquêteurs exploitent les images enregistrées par les caméras installées sur la voie publique ou plus fréquemment dans des lieux ouverts au public (commerces, agences bancaires, etc.) pour identifier les auteurs d'une infraction. Elles sont sélectionnées et analysées en vue de collecter des indices, voire d'apporter des preuves (recherche de véhicules, par exemple). Même dans le cas où les auteurs ne peuvent être immédiatement identifiés, les images peuvent s'avérer précieuses pour établir les circonstances d'une infraction (tenue vestimentaire des auteurs, déroulement des faits) et contribuer à l'orientation des recherches. A ce titre, elles peuvent aussi servir à contrôler l'action de fonctionnaires de police soupçonnés de manquements déontologiques. La difficulté majeure réside dans la quantité d'images à analyser. Sauf à visualiser des dizaines d'heures d'enregistrements, les enquêteurs doivent cibler au mieux leurs demandes (créneaux horaires et caméras concernés). Cette recherche est coûteuse en temps d'agent pour les gestionnaires de centres de supervision.

A la différence de ce qui est observé en matière de prévention, la vidéosurveillance peut être utile pour l'élucidation de tous les types de délit, hormis les infractions économiques, les violences intrafamiliales, les agressions sexuelles ou la consommation de stupéfiants dans des lieux privés. Comme l'a rappelé le rapport précité publié en 2008 par l'INHESJ<sup>106</sup>, son impact est plus marqué pour les infractions relevant des atteintes aux biens, notamment les destructions de biens privés et publics, les vols à la roulotte et, plus généralement, contre toutes les infractions qui requièrent un peu de temps pour leur commission. Elle peut toutefois s'avérer utile pour élucider des faits commis sur le domaine privé (cambriolages, vols avec violences, viols, homicides) en identifiant les auteurs à l'entrée ou la sortie d'un immeuble.

De manière générale, l'utilisation de la vidéosurveillance est beaucoup moins efficace dans l'espace urbain que dans les transports publics (métro, bus, tramways) où la proximité des caméras rend les images plus aisément exploitables. En outre, l'analyse des situations locales montre que, si le nombre de réquisitions d'images enregistrées par les CSU a fortement augmenté, il reste marginal par rapport au nombre de faits élucidés.

---

<sup>106</sup> « *La vidéoprotection - Conditions d'efficacité et critères d'évaluation* », page 15.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*L'Etat a engagé un programme de triplement en trois ans (2010-2012) du nombre de caméras de surveillance de la voie publique, en tablant sur l'efficacité de cette technologie pour prévenir les faits de délinquance et améliorer les capacités opérationnelles des forces de sécurité en matière d'interpellation, d'enquête et de maintien de l'ordre.*

*Ce programme nécessite un investissement qu'on peut estimer à 300 M€, subventionné, en moyenne, à hauteur de 40 % par l'Etat, au moyen du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) doté de 30 M€ en 2010. Les collectivités territoriales financent 60 % de l'investissement et supportent les dépenses de fonctionnement, de l'ordre de 300 M€ par an.*

*En conséquence, il aurait été souhaitable, notamment du fait de l'importance des sommes en jeu, qu'une évaluation de l'efficacité de la vidéosurveillance accompagne, sinon précède, la mise en oeuvre, de ce plan de développement accéléré.*

*La France se caractérise par la quasi-absence d'enquête scientifique sur le sujet. Une seule étude a été menée par le ministère de l'intérieur essentiellement à partir des statistiques de la délinquance enregistrées à l'état 4001. Cependant, ses résultats contradictoires autant que sa méthode ne permettent pas d'en tirer des enseignements fiables. Les études menées à l'étranger ne permettent pas globalement de conclure à l'efficacité de la vidéosurveillance de la voie publique.*

*Par ailleurs, les modalités d'autorisation de l'installation des systèmes de vidéosurveillance de la voie publique ne sont pas toujours conformes aux textes en vigueur.*

*Les préfets remplissent imparfaitement leurs missions quand ils autorisent l'installation de systèmes de vidéosurveillance de la voie publique sans appliquer de façon rigoureuse toutes les dispositions prévues en ce qui concerne la qualité des personnes chargées de leur exploitation. Cette pratique favorise une gestion souple des dispositifs par les communes, libres d'y affecter le personnel de leur choix, notamment celles dépourvues de police municipale. Elle constitue néanmoins une infraction à l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 et au code général des collectivités territoriales.*

*Les commissions départementales de vidéoprotection, du fait de leurs conditions de fonctionnement, n'exercent qu'un contrôle formel sur la conformité des projets présentés aux textes législatifs et réglementaires. Faute de moyens, elles ne peuvent pas non plus exercer leur pouvoir de contrôle a posteriori prévu par la loi. Il en résulte qu'en*

*ce qui concerne le respect de cette conformité, la fiabilité du régime d'autorisation repose entièrement sur la bonne foi des pétitionnaires.*

*La Cour et les chambres régionales des comptes ont souvent constaté la faible professionnalisation des agents communaux chargés d'exploiter les systèmes de vidéosurveillance de la voie publique, notamment de visionner les images. La montée en puissance de ces systèmes a été encouragée en l'absence de filière de la fonction publique territoriale susceptible de préparer au métier d'opérateur de vidéosurveillance qui requiert pourtant des compétences techniques et le respect d'obligations déontologiques particulières.*

*Les agents chargés de visionner les images ne sont pas assermentés quand ils ne sont pas des policiers municipaux, ce qui est fréquent. Ils n'ont souvent pas reçu de formation spécifique sur les obligations déontologiques afférentes à leur fonction.*

*En conséquence, la Cour recommande :*

*- de se doter des moyens d'une connaissance exacte du déploiement des systèmes de vidéosurveillance par les collectivités locales en distinguant les caméras affectées à la surveillance de la voie publique, la surveillance des bâtiments communaux, la régulation du trafic routier et les caméras installées dans des établissements ouverts au public permettant de visionner la voie publique ;*

*- d'engager une évaluation de l'efficacité de la vidéosurveillance de la voie publique dans la prévention de la délinquance et l'élucidation des délits, selon une méthode rigoureuse, avec le concours de chercheurs et d'experts reconnus.*

*- d'organiser l'insertion systématique par les services de police dans les comptes-rendus d'enquête après identification (CREI) et, par suite, dans le STIC-FCE, de la mention éventuelle de l'interpellation de l'auteur en flagrant délit ou de son identification grâce à la vidéosurveillance de la voie publique, conformément à une proposition de l'INHESJ dans son rapport de 2008 sur les conditions d'efficacité et les critères d'évaluation de la vidéoprotection ;*

*- de mettre en œuvre une mesure analogue dans la gendarmerie nationale ;*

*- de joindre à l'arrêté préfectoral d'autorisation des systèmes de surveillance de la voie publique la liste nominative, ou au moins fonctionnelle, des personnes habilitées à visionner les images,*

*régulièrement tenue à jour en fonction des mouvements de personnels au sein des services concernés ;*

*- de prévoir, parmi les prescriptions contenues dans l'arrêté préfectoral d'autorisation, l'obligation pour les communes de soumettre tous les personnels chargés de l'exploitation de ces systèmes à l'obligation de suivre un programme de formation conforme à un modèle-type arrêté par voie réglementaire ;*

*- d'inciter les communes à adopter un règlement intérieur du CSU, comportant certaines clauses obligatoires sur des points sensibles comme la désignation des agents autorisés à accéder aux locaux et des opérateurs habilités à visionner les enregistrements pour le compte d'un OPJ, ou à procéder au réglage technique des systèmes (masquage automatique des fenêtres).*

---